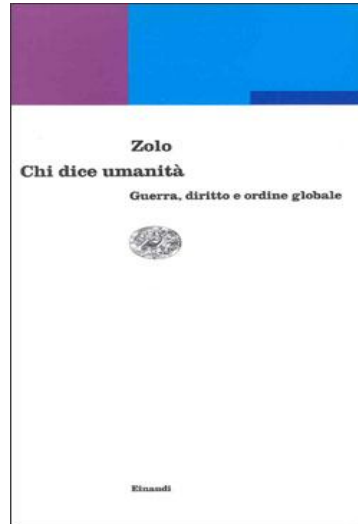


Danilo Zolo

CHI DICE UMANITA'

Guerra, diritto e ordine globale



«Chi dice umanità cerca di ingannarti»: la massima di Proudhon è proposta da Danilo Zolo come chiave di lettura della «guerra umanitaria» che 19 paesi della Nato, inclusa l'Italia, hanno condotto contro la Repubblica Jugoslava nella primavera del 1999. L'autore ricostruisce con freddezza analitica le motivazioni che hanno spinto le potenze atlantiche ad usare la forza nei Balcani. E tenta di individuare gli effetti che la straordinaria dimostrazione di potenza offerta dall'Occidente ha avuto sugli equilibri politici del pianeta. Da questi effetti non dipende - sostiene Zolo - soltanto il futuro dei Balcani: dipendono anche l'assetto del diritto internazionale, il ruolo delle Nazioni Unite e il destino dell'Europa. L'ordinamento giuridico internazionale rischia di regredire a un livello primitivo, restituendo agli Stati un assoluto "ius ad bellum". Le Nazioni Unite tendono ad essere spogliate della loro funzione più rilevante - controllare e ridurre l'uso della forza internazionale - per essere confinate a compiti di pura ratifica di decisioni prese altrove. Il processo di integrazione politica dell'Europa viene subordinato alle esigenze dell'egemonismo unilaterale degli Stati Uniti. E sullo sfondo si delineano le crescenti turbolenze indotte dai processi di informatizzazione e globalizzazione.



Danilo Zolo (Rijeka, 1936) insegna filosofia e sociologia del diritto nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze. Fra le sue pubblicazioni più recenti: "Il principato democratico" (Feltrinelli 1992); "La cittadinanza" (Laterza 1994); "Cosmopolis" (Feltrinelli 1995). Le sue opere sono apparse in numerose edizioni straniere.

INDICE

Premessa

CHI DICE UMANITA'

Capitolo 1. Cartografia imperiale e nazionalismo balcanico.

1. Europa minore.
2. La cartografia imperiale.
3. Il nazionalismo serbo fra identità diasporica e Stato territoriale.
4. Nazionalismo e jugoslavismo.
5. Le tre pretese della guerra umanitaria.
6. Un pugnale puntato nel dorso della Jugoslavia.
7. La cartografia imperiale di Rambouillet.

Note al capitolo 1.

Capitolo 2. Le ragioni della guerra.

1. Una guerra intelligente.
2. Chi dice «umanità» cerca di ingannarti
3. Una guerra contro l'Europa?
4. Una guerra per il controllo dei «corridoi»?
5. Un federalismo egemonico?
6. Un'alleanza atlantica per l'egemonia euro-asiatica?
7. Una guerra per la «stabilità egemonica» globale.
8. Un'esecuzione tecnologico-militare.

Note al capitolo 2.

Capitolo 3. Una guerra contro il diritto.

1. Il diritto seguirà.
2. L'eversione del diritto internazionale.
3. Verso una legittimazione diffusa della guerra.
4. Le altezze della morale.
5. Il destino delle Nazioni Unite.
6. L'universalità dei diritti dell'uomo.
7. "Humanität, Bestialität".

Note al capitolo 3.

Capitolo 4. Una «giustizia politica» internazionale.

1. Un Tribunale in guerra.
2. "Vae victis": da Versailles a Tokyo.
3. Un anomalo sodalizio giudiziario.
4. Una presunzione di innocenza umanitaria.
5. Processare il nemico.
6. "The mother of the Tribunal".
7. Il doppio binario della «giustizia politica».
8. Giustizialismo umanitario?

Note al capitolo 4.

Capitolo 5. Le conseguenze della guerra.

1. Una guerra efficace?
2. Camp Bondsteel.
3. La dottrina Scognamiglio.
4. Il «giro nobile dei grandi».
5. Lo specchio della Russia.
6. L'Impero al centro del mondo.

Note al capitolo 5.

Conclusione.

Da Kosovo Polje a Seattle: cronologia storico-politica 1389-1999.

Bibliografia essenziale.

PREMESSA

Propongo in questo libro una riflessione sulla «guerra umanitaria» che 19 paesi della Nato, inclusa l'Italia, hanno condotto contro la Repubblica Federale Jugoslava nella primavera del 1999. Il mio obiettivo principale è tentare di capire le ragioni strategiche della guerra e di individuare le conseguenze che essa potrà avere sul sistema delle relazioni internazionali nei prossimi anni. Ovviamente, non ho la minima pretesa di indicare con rigore le cause e gli effetti di un evento così complesso e così poco trasparente, o di fare previsioni certe. La guerra segna sempre la vittoria del «potere invisibile» e, per di più, pochi eventi bellici di questi ultimi cinquant'anni hanno presentato, come la guerra per il Kosovo, aspetti altrettanto oscuri e controversi. Si pensi al "puzzle" delle «reali» motivazioni delle potenze occidentali che hanno voluto la guerra, o, più in dettaglio, al labirinto diplomatico di Rambouillet o all'autentico mistero del bombardamento dell'ambasciata cinese di Belgrado o alle enigmatiche vicende giudiziarie che hanno portato alla incriminazione di Slobodan Milosevic da parte del Tribunale dell'Aia.

Si deve aggiungere, per cogliere l'ulteriore complessità del quadro, il contesto delle incertezze e delle instabilità che caratterizzano il panorama mondiale dopo la fine della guerra fredda e il crollo dell'impero sovietico.

All'«equilibrio del terrore» non è seguita la pace stabile e universale che sotto l'etichetta del "new world order" molti auspicavano al di qua e al di là dell'Atlantico. Né si sono affermate su scala mondiale politiche economiche e finanziarie capaci di avviare una distribuzione tendenzialmente più equa delle risorse fra le aree ricche e le aree povere del pianeta. Non si può dire che in questa direzione abbiano operato organismi economici come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale o l'Organizzazione internazionale per il Commercio (W.T.O.). Non a caso contro il «nuovo paradigma» dell'economia mondiale si sono avute le clamorose contestazioni di

Seattle, che si sono poi ripetute al vertice di Davos. Al contrario, l'irresistibile deriva dei processi di globalizzazione e di informatizzazione del mondo è accompagnata da turbolenze crescenti: le guerre locali per l'identità etnica o religiosa, le vertiginose crisi finanziarie, le correnti migratorie, le carestie e le epidemie che colpiscono i paesi più deboli, il dissesto ecologico, il traffico della droga e delle armi, la disoccupazione e la violenza urbana. E si potrebbe continuare a lungo.

Le pagine che seguono sono anzitutto il risultato di una riflessione nella quale mi sono impegnato pubblicamente sin dai primi giorni della guerra, partecipando a un gran numero di dibattiti, di seminari di studio e di confronti giornalistici. Dopo la conclusione del conflitto, in un clima meno teso e polemico, ho concentrato la mia attenzione su alcuni temi generali che mi sono apparsi rilevanti sul piano teorico prima ancora che su quello politico.

Ho cercato anzitutto di ricostruire, sia pure in modo inevitabilmente sommario e selettivo, gli antefatti storici e il contesto geopolitico della guerra, cercando di cogliere, al di là dei luoghi comuni proposti "ad hoc" dalla storiografia di guerra, il ruolo che le potenze occidentali hanno avuto nello scontro secolare fra i nazionalismi balcanici. In secondo luogo ho tentato di indagare con spirito realistico i disegni strategici che possono aver spinto le potenze occidentali, "in primis" gli Stati Uniti, a muovere guerra contro la Repubblica Federale Jugoslava. E ho tentato di individuare con qualche approssimazione la posta «globale» della strategia politico-militare dell'«intervento umanitario». Dagli aspetti più direttamente militari del conflitto ho inoltre ricavato qualche indizio sui processi di evoluzione della guerra: la sua natura e le sue forme stanno rapidamente cambiando sotto l'incalzare degli sviluppi tecnologico-informatici e dei processi di globalizzazione. C'è chi, come Alain de Benoist, Mary Kaldor e Régis Debray, ha parlato, sia pure con significati diversi, di «nuova guerra». E Ulrich Beck non ha esitato a divulgare la nozione di «guerra post-nazionale», mentre Edward Luttwak ha proposto la formula cinicamente eufemistica di «guerra post-eroica».

Strettamente connesso è il tema della capacità del diritto e delle istituzioni internazionali di operare come strumenti di riduzione della violenza e di regolazione dell'uso della forza da parte degli Stati.

Questo è un punto di grande rilievo poiché le potenze che hanno deciso la «guerra umanitaria» hanno inteso introdurre - e in parte sono riuscite a introdurre - una radicale innovazione per quanto riguarda sia le fonti del diritto internazionale, sia gli standard di legittimazione dell'uso della forza.

(Come è noto, i paesi che si sono opposti alla guerra - la Russia, la Cina e l'India, in particolare - hanno sostenuto che questa duplice innovazione ha gravemente violato il diritto internazionale). La fonte primaria della legalità internazionale tende a non essere più il consenso degli Stati, come vorrebbe il principio della loro «eguale sovranità». Questo principio risale all'Europa del Seicento - alle paci di Vestfalia -, ma è stato confermato nel nostro secolo da una lunga serie di convenzioni e di trattati, oltre che dal "Covenant" della Società delle Nazioni, e, nella sostanza, dalla stessa Carta delle Nazioni Unite. Oggi al suo posto compaiono sempre più spesso categorie come l'«opinione pubblica mondiale» o l'«etica internazionale».

E queste categorie finiscono per coincidere con i valori e le strategie delle maggiori potenze industriali del pianeta, in particolare di quelle anglosassoni. E la protezione dei diritti dell'uomo tende a sostituirsi, come criterio di legittimazione dell'uso della forza, al principio che è al centro della Carta delle Nazioni Unite: la tutela della pace, e il conseguente diritto della comunità internazionale di contrastare con la forza gli atti di «aggressione» che la minaccino.

Facendosi interprete del punto di vista delle potenze occidentali, è stato lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, a dichiarare che l'intervento umanitario può prescindere, in caso di «abusi sistematici e massicci dei diritti umani», dal principio del rispetto della sovranità degli Stati e della non-ingerenza nelle loro questioni interne. Un criterio in linea di principio universalistico - la protezione dei diritti fondamentali di tutti gli uomini - dovrebbe dunque scalzare un principio opposto, e cioè particolaristico, come è quello della sovranità degli Stati nazionali e della inviolabilità delle loro frontiere. Ne emergono, come vedremo, alcuni problemi molto delicati. La mutazione normativa in senso universalistico non sembra compatibile con gli attuali assetti delle istituzioni internazionali, a cominciare dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dominato com'è dal particolarismo estremo del potere di veto dei suoi membri permanenti. In secondo luogo, la dottrina dei

diritti dell'uomo rischia, con la sua pretesa universalistica, di operare come una nuova ideologia occidentale che aggredisce le diversità culturali del pianeta e contribuisce al processo di «occidentalizzazione del mondo». In terzo luogo, la dottrina etico-teologica del "iustum bellum", tradizionale strumento apologetico delle guerre occidentali, si incarna nella pretesa «umanitaria» per la quale l'uso della forza - e l'uccisione di innocenti - è congruente con la tutela dei diritti umani.

Si vedrà che ho dedicato un'attenzione particolare alle reazioni del mondo non occidentale (soprattutto dell'Asia e, in essa, della Cina) nei confronti della nuova filosofia dell'«ingerenza umanitaria» e dell'inedita proiezione offensiva della Nato. A mio parere è importante riuscire a capire quali effetti la straordinaria dimostrazione di potenza che l'Alleanza atlantica ha offerto nei Balcani potrà avere sugli equilibri politici del pianeta nei prossimi anni. Da questi effetti dipenderanno probabilmente anche l'assetto del diritto internazionale, il ruolo delle Nazioni Unite e lo stesso progetto del Tribunale Penale Internazionale permanente, il cui statuto è stato approvato a Roma nell'estate del 1998.

In questo contesto non poteva essere trascurato il tema dei futuri rapporti fra la nuova struttura (espansiva e proiettiva) della Nato e l'Unione Europea e, più in generale, quello della compatibilità fra l'unilateralismo strategico degli Stati Uniti e le dinamiche politiche, economiche e militari dell'integrazione regionale in atto nell'Europa occidentale e, soprattutto, orientale. Come è noto, al vertice europeo di Helsinki del dicembre 1999 è stata ufficialmente riconosciuta la candidatura di ben dodici paesi «orientali»: fra questi la Lettonia, la Lituania, la Slovacchia, la Romania, la Bulgaria, oltre che, naturalmente, la Turchia.

Dovrebbero essere dunque plausibili le ragioni per cui questo libro non contiene una ricostruzione storica della guerra e non presenta un'analisi geopolitica del conflitto balcanico, né una esegesi dei documenti diplomatici. Sul tema è del resto disponibile un'ampia letteratura italiana e straniera, di cui si troverà in appendice al volume una rassegna bibliografica (assieme ad una cronologia storico-politica, la cui consultazione può essere raccomandata come contrappunto alla lettura del testo). Anche le pagine che ho dedicato alla critica del moralismo cosmopolitico, soprattutto nella sua versione habermasiana, e dell'«internazionalismo giudiziario» che ha portato alla costituzione

dei nuovi Tribunali penali internazionali, hanno senso solo come postille al tema centrale che mi sono proposto: non una ricostruzione della guerra, ma una riflessione sulle sue ragioni profonde, la sua natura e il suo impatto «globale».

Desidero ringraziare Pier Paolo Portinaro che mi ha amichevolmente indotto a scrivere questo libro. E ringrazio tutte le persone che durante e dopo i 78 giorni della guerra ne hanno discusso con me le vicende nel corso di numerosi dibattiti, da un capo all'altro della penisola. Fra gli amici con i quali ho confrontato i miei punti di vista in incontri privati, corrispondenze elettroniche e, talora, accese polemiche giornalistiche, desidero ricordare con gratitudine Norberto Bobbio, Franco Bonsignori, Antonio Cassese, Pietro Costa, Giuseppe Cotturri, Luigi Ferrajoli e, in modo particolare, Eugenio Ripepe. Diana Johnstone mi ha fornito, da Parigi, importanti informazioni. Antonella Brillante mi ha assistito nella preparazione degli apparati documentari e nella raccolta della bibliografia.

Luca Baccelli, Letizia Gianformaggio, Pietro Costa, Pier Paolo Portinaro, Eugenio Ripepe ed Emilio Santoro hanno utilmente criticato il mio testo nella sua prima stesura. Questo libro è dedicato a Serena.

Firenze, 24 marzo 2000.

Postscritto

Al momento della correzione delle bozze apprendo che il Procuratore Generale del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, Carla Del Ponte, ha comunicato al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di aver deciso l'archiviazione per manifesta infondatezza di tutte le denunce presentate contro le autorità politiche e militari della Nato per gli illeciti commessi nel corso dei bombardamenti della Repubblica Jugoslava.

Questa decisione conferma i dubbi e le preoccupazioni espresse in questo saggio a proposito dell'autonomia politica del Tribunale dell'Aia e, più in generale, a proposito delle funzioni della giurisdizione penale internazionale. Il Tribunale dell'Aia non ha esitato a porre la giustizia internazionale al servizio delle potenze dalle quali dipende politicamente e finanziariamente.

Danilo Zolo
CHI DICE UMANITA'

*... a questo proposito vale una massima di Proudhon: chi dice umanità
cerca di ingannarti".*

[Carl Schmitt, "Begriff des Politischen", 1927].

Capitolo primo

CARTOGRAFIA IMPERIALE E NAZIONALISMO BALCANICO

1. "Europa minore".

Una ricostruzione del contesto balcanico della «guerra umanitaria» può offrire un contributo importante per la comprensione delle ragioni che hanno portato al conflitto (1). Si tratta di indagare anzitutto sulle circostanze storiche per le quali questa guerra è scoppiata nella penisola balcanica e non in un'altra regione del mondo. E occorre individuare i fattori culturali, politici ed economici che hanno fatto dei Balcani il teatro della «nuova guerra».

E' pertinente a questo proposito una prima osservazione di carattere generale. I popoli balcanici, almeno a partire dai primi decenni dell'Ottocento, quando le maggiori potenze d'Europa hanno favorito la loro indipendenza dall'Impero ottomano, sono considerati culturalmente e politicamente «europei». E ciò è vero nonostante che una parte dei Balcani condivida credenze, usi linguistici e costumi che derivano dallo Scisma d'oriente e l'iconografia ortodossa rappresenti ancora oggi una componente essenziale dell'identità balcanica. Ed è vero nonostante che un'alta percentuale di bosniaci, una larghissima maggioranza di albanesi e la totalità dei sangiacchesi siano di religione musulmana. Oggi i Balcani sono sicuramente percepiti dalla cultura occidentale come una parte d'Europa, e questo è stato paradossalmente confermato da chi ha ritenuto inammissibile che nei territori della ex Jugoslavia si ripettesse nella forma della «pulizia etnica» qualcosa di analogo all'Olocausto (questa è stata, come è noto, una delle motivazioni ufficiali dell'intervento militare della Nato contro la Federazione Jugoslava).

Ma i Balcani restano comunque agli occhi degli occidentali un'Europa minore: un'Europa debole, periferica, immersa nelle ombre di un passato dal quale non riesce a prendere congedo, I principali

popoli che vi abitano - i croati, i serbi, i romeni, i bulgari, i bosniaci, gli albanesi, i greci - non sono certo culturalmente separati dai popoli dell'Europa centrale come lo sono, ad esempio, i magrebini, i berberi o i beduini arabi. E tuttavia la loro identità storico-politica e culturale è profondamente differenziata da quella dei francesi, degli inglesi, dei tedeschi e anche degli italiani. Per l'opinione pubblica occidentale le popolazioni balcaniche - con la sola eccezione della Grecia - sono caratterizzate da una sorta di primitivismo culturale, di rozzezza atavica, di chiusura localistica. Le loro élites, si sostiene, hanno partecipato solo marginalmente al dibattito intellettuale europeo e le loro classi dirigenti sono rimaste escluse per troppo tempo dai flussi vitali della democrazia politica ed economica che hanno alimentato la civiltà occidentale. E la lunga parentesi dei regimi comunisti ha in ogni senso aggravato la sindrome della arretratezza e dell'isolamento (2).

Insomma, si può dire che i popoli balcanici sono, sì, europei, ma non lo sono in senso pieno. Sono abbastanza prossimi al fulcro geopolitico dell'Europa perché tutti gli europei siano consapevoli che il loro destino storico è intrecciato con quello dei Balcani. Ma sono anche abbastanza «diversi» perché possano essere trattati, se necessario, come degli stranieri.

Questo può aiutarci a capire perché, per volontà dell'Occidente, esponenti politici e militari della ex Jugoslavia siano stati sottoposti - secondi solo ai criminali nazisti - alla giurisdizione penale di un Tribunale internazionale istituito "ad hoc"; e perché sia stato costruito per loro il primo carcere internazionale della storia. E ci offre qualche indizio anche per capire perché nessun meccanismo antropologico di inibizione dell'aggressività, né alcuna remora etica o religiosa abbiano impedito che la «guerra dal cielo» discriminasse il valore della vita dei serbi, degli albanesi e dei rom rispetto a quella dei soldati della Nato, europei e statunitensi (3).

Una seconda osservazione: la penisola balcanica, a partire dalla rapida espansione e poi dal secolare declino dell'Impero ottomano, è stata percepita dall'Europa non solo come la sede di una permanente turbolenza politica, ma anche come il quadrante geopolitico meno presidiato dalla propria potenza militare e quindi più aperto alle possibili aggressioni del nemico. Nell'immaginazione collettiva degli europei, oggi come ieri, i Balcani sono un luogo di desolazione civile,

intossicato dalla violenza e carico di pericoli. Il loro emblema, per decenni, è stato l'assassinio a Sarajevo, nel 1914, dell'Arciduca d'Austria-Ungheria Francesco Ferdinando e di sua moglie Sofia Chotek, assassinio che dette inizio alla prima guerra mondiale. Del resto sono ben note le parole di disprezzo usate sia da Otto von Bismarck che da Winston Churchill nei confronti dei Balcani. Per il primo ministro inglese, John Major, i popoli jugoslavi addirittura «mancano della facoltà dell'apprendimento» (4). Ed è altrettanto noto che questo pregiudizio europeo si è diffuso anche nella cultura politica degli Stati Uniti: basti pensare al grande successo che ebbe in terra americana un libro come "Inside Europe", scritto alla fine degli anni trenta dal giornalista John Gunther. In quel libro si denunciava come «un intollerabile affronto alla natura dell'uomo e alla natura della politica» il fatto che migliaia di giovani americani avessero dovuto morire per una guerra provocata da «uno di quei miserabili, sciagurati, piccoli paesi della penisola balcanica» (5).

Occorre aggiungere, infine, una terza osservazione a proposito del "topos" più diffuso nella storiografia politica dei Balcani. Il nazionalismo balcanico, si sostiene, ha una natura regressiva e violenta che è lontanissima dall'idea di nazione propria dell'Europa democratica. Il nazionalismo balcanico ha radici nella logica arcaica dell'odio, della vendetta e del sangue; ed è alimentato da simbologie e da «miti di fondazione» irrazionali. Secondo uno stereotipo ancora più insidioso, questo nazionalismo perverso trova espressione in una pratica che compendia l'intolleranza, l'aggressività e la natura violenta di un intero subcontinente, ma che caratterizza in particolare i popoli della ex Jugoslavia: la «pulizia etnica», termine con il quale nel linguaggio dei "media" occidentali si designa ormai una modalità balcanica del crimine più efferato, il genocidio (6). I paesi balcanici tenderebbero per vocazione storica al modello dello «Stato etnico»: uno Stato che pratica ferocemente l'esclusività razziale, per di più contaminandola con aggregazioni tribali e, talora, con l'integrazione nella sfera politica di organizzazioni criminali.

Sono numerosi gli autori, anche balcanici - da William Hagen a Mary Kaldor, a Ismail Kadarè, a Georges Prévélakis (7) - che indicano nell'estremismo etno-nazionalistico la causa endogena dei mali che affliggono i Balcani e ne fanno una sorta di "rogue continent", di

continente fuorilegge. E molti di questi autori pensano che soltanto una potenza esterna - l'Europa unita o l'Occidente - possa salvare i Balcani da una definitiva «balcanizzazione».

William Hagen sostiene, ad esempio, che «le crisi balcaniche contemporanee hanno radici nella devastante dipendenza dei popoli balcanici dalla ideologia e dalla psicologia di un nazionalismo espansionista» (8). La sindrome etnico-nazionalistica ha origine secondo Hagen nell'Impero ottomano. Sono state le caratteristiche politico-amministrative del potere imperiale a provocare «una straordinaria dispersione e commistione di gruppi etnici», fenomeno che si è del resto verificato anche in altri regimi imperiali, come l'India e la Russia zarista.

Entro l'Impero ottomano le minoranze etnico-culturali e religiose avevano la tendenza ad organizzarsi a livello locale e l'identità politico-culturale di ciascun gruppo godeva di una sorta di extra-territorialità. Ma verso la fine del settecento, mentre si aggrava la crisi dell'Impero ottomano, il nazionalismo europeo pervade i Balcani, ispirando le lotte di indipendenza di serbi, greci, rumeni e bulgari. L'esito vittorioso di queste lotte porta, nel corso dell'Ottocento, ad una sovrapposizione lacerante fra il modello dello Stato nazionale, che le etnie più forti importano dall'Europa e riescono ad applicare territorialmente, e l'ampio e frastagliatissimo ventaglio delle minoranze etnico-culturali. Ed è questo l'"humus" nel quale germogliano le ideologie ultra-nazionalistiche della «Grande Serbia», della «Grande Albania» e della «Grande Grecia». E' un irredentismo trasversale e incrociato che non si rivolge più contro l'oppressore turco, ma alimenta guerre fratricide in nome di una idolatrata «comunità nazionale». Tutto questo spiega, secondo Hagen, non solo l'ossessivo nazionalismo dei popoli balcanici (e il connesso fenomeno della «pulizia etnica»), ma anche la loro totale estraneità alla tradizione liberaldemocratica occidentale, la loro connaturata predisposizione all'uso della forza, il loro autoritarismo (9).

Mary Kaldor dà per scontato che il virulento nazionalismo e la «pulizia etnica» siano delle costanti della storia balcanica negli ultimi due secoli.

Senza impegnarsi in una analisi storica, la Kaldor discute l'alternativa fra due possibili interpretazioni: secondo la prima, il

nazionalismo dei Balcani - in particolare quello dei popoli croato, serbo e bosniaco - ha un carattere atavico, risalente ai primordi della sua storia; secondo la seconda interpretazione, invece, la proposizione contemporanea dell'ideologia nazionalista è un tentativo estremo di élites corrotte e disperate di conservare il potere dopo la crisi dei regimi comunisti (10). Per Kaldor, che si ispira ad ideali universalistici e cosmopolitici, oggi nei Balcani sono in gioco «i valori di civiltà» minacciati dal tribalismo e dalla esiziale «politica dell'identità» che rivendica il potere muovendo da particolarismi etnici, razziali o religiosi. Contro l'irrazionalità del nuovo tribalismo balcanico Kaldor raccomanda, secondo un modulo tipico dei "Western globalists", l'uso di tutti i mezzi a disposizione della comunità internazionale, inclusa la forza militare (11).

Per Kadarè, il celebre scrittore albanese, oggi è «urgente e fondamentale» che i popoli balcanici vengano «civilizzati ed europeizzati». E aggiunge:

"L'Europa ha spesso ignorato o disprezzato i Balcani. Nel frattempo pesanti stratificazioni si sono accumulate nella memoria dei popoli balcanici. Isolati, separati dal continente europeo, questi popoli hanno concepito ogni sorta di fantasmi, di miti e di leggende in cui hanno davvero creduto, facendone le basi delle proprie ideologie nazionalistiche.

Questo spiega perché i popoli balcanici, invece di godere della luce della libertà, di essere solidali e di lavorare assieme per riparare alle catastrofi del passato, si sono spesso impegnati in direzione opposta, aggredendosi reciprocamente in nome dei fantasmi evocati nella propria solitudine" (12).

In questa medesima vena si era espresso, scrivendo nei primi anni novanta, anche Georges Prévélakis. A conclusione di un importante saggio sulla cultura e la geopolitica dei popoli balcanici Prévélakis sostiene che essi non sono in grado, da soli, di ritrovare l'unità e di imboccare la strada della cooperazione, abbandonando quella del conflitto nazionalistico. Da qui la necessità impellente che una potenza esterna - l'Europa - imponga «la propria egemonia politica e culturale sui Balcani» (13). Solo subordinandosi al processo di integrazione europea i popoli balcanici saranno capaci di riassorbire i traumi del passato e la secolare reciproca diffidenza. Se l'Europa non riuscirà

nell'intento, aggiunge Prévélakis, «c'è il rischio che intervengano altre potenze mondiali, in primo luogo gli Stati Uniti» (14).

*

2. "La cartografia imperiale".

In ciascuna delle interpretazioni del nazionalismo balcanico che ho ricordato - persino nei più altezzosi pregiudizi eurocentrici - c'è probabilmente qualcosa di vero. Non si può certo negare che il nazionalismo sia una componente molto importante della tradizione balcanica, né si possono sottovalutare i lutti e le distruzioni che i conflitti inter-etnici hanno causato nella regione. Soprattutto a partire dalle guerre balcaniche degli anni 1912-13 e dalla guerra civile del 1941 gli scontri etnici sono stati sanguinosissimi e le vittime si sono contate a centinaia di migliaia. E sarebbe errato non riconoscere che la violenza ha raggiunto nei Balcani livelli di distruttività e di atrocità molto elevati, anche se, certo, non comparabili con quelli raggiunti in molte occasioni da altri popoli europei e dagli Stati Uniti: dal genocidio degli indios americani ai campi di sterminio nazisti, ai bombardamenti degli Alleati contro le città tedesche, alla strage atomica di Hiroshima e Nagasaky, al Vietnam (15).

Ciò che tuttavia andrebbe messo a fuoco - e che la storiografia eurocentrica lascia in ombra - è il ruolo svolto dalle grandi potenze europee nella genesi e nell'exasperazione dell'etno-nazionalismo balcanico, nella frammentazione dei gruppi politici, nella spartizione dei territori e nell'asservimento degli Stati. L'indagine storica non può arrestarsi - come sostanzialmente fa William Hagen - all'antefatto della conquista ottomana.

Altre potenze imperiali hanno svolto un ruolo assai rilevante nella «balcanizzazione» dell'Europa danubiana e sud-orientale: l'Impero austro-ungarico e la Russia zarista, anzitutto, ma anche la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e, non solo nel corso del ventennio fascista, l'Italia.

A partire dal 1699, quando i popoli balcanici riescono a scacciare per la prima volta i turchi dalla Slavonia, dalla Transilvania e da altri

territori contigui, inizia nei Balcani l'avanzata degli Stati europei. Da quel momento, nell'arco di oltre due secoli, il controllo turco sulla regione si indebolisce progressivamente sino a subire un drastico ridimensionamento al Congresso di Berlino del 1878 e a esaurirsi nei primi due decenni del nostro secolo con le «Guerre balcaniche» e i trattati che ne sono seguiti.

Nei primi decenni del Settecento - iniziando dai territori dei croati, dei serbi e dei romeni - si installa nei Balcani il potere imperiale dell'Austria e successivamente, con alterne fortune, quello della Russia zarista. Con il trattato di Santo Stefano, anch'esso del 1878, la Russia diventa la padrona dei Balcani: riesce infatti a imporre ai turchi il disegno di una «grande Bulgaria» - controllata dalla diplomazia e dall'esercito russi - che le consente di conquistarsi uno sbocco sul Mar d'Azov, sul Mar Nero e quindi sul Mediterraneo.

In più occasioni le due potenze imperiali - con la concorrenza della Gran Bretagna e, più tardi, della Francia e dell'Italia - si spartiscono a tavolino quello che era stato il dominio ottomano. Questo stesso metodo verrà del resto usato nei decenni successivi nella spartizione coloniale dell'Africa e di buona parte dell'Asia. Ai congressi di Santo Stefano e di Berlino - quest'ultimo presieduto da Bismarck in persona - si usano per la prima volta delle carte etnografiche fornite dai rappresentanti balcanici (16). Ma la «questione d'Oriente» viene impostata e risolta dalle potenze europee secondo le regole di una cartografia imperiale che nell'attribuzione dei territori conquistati e nella definizione dei confini statali tiene conto quasi esclusivamente di fattori strategici ed economici. Julius Andrászi, plenipotenziario austriaco al Congresso di Berlino, aveva riassunto l'orientamento delle potenze imperiali dichiarando che i cartografi europei "nel definire le delimitazioni territoriali avrebbero tenuto conto anzitutto delle ragioni geografiche e strategiche, mentre avrebbero fatto ricorso a quelle etnografiche solo come "extrema ratio", in mancanza di ogni altro criterio" (17).

Non c'è dubbio che le profonde radici «etniche» dei raggruppamenti politici balcanici risalgono, come sostiene William Hagen, al dominio ottomano. Ma questo, lungi dal poter essere usato come un argomento polemico, è la prova che l'Impero ottomano non era quel regime oppressivo e sanguinario che veniva dipinto nell'Europa

dell'Ottocento: era una formazione politica complessa e sofisticata, che in materia di tolleranza religiosa si mostrava più liberale di molti paesi europei. Per i sudditi non musulmani l'identità statale dell'Impero ottomano era piuttosto evanescente: nell'esperienza quotidiana essi percepivano molto più la presenza del "millet" - comunità religiosa e, nello stesso tempo, unità amministrativa decentrata - che non quella dello Stato centrale, la cui unica funzione era di assicurare l'ordine e la sicurezza della "pax Ottomana".

Entro i gruppi minoritari l'identità culturale e il senso di appartenenza collettiva si incentravano sulla religione e sulla lingua, senza alcun preciso riferimento territoriale e statale: era una concezione «diasporica» e non territoriale della nazione, proprio per questo compatibile con l'universalismo delle istituzioni ottomane (18). E' soltanto sotto l'influenza delle ideologie europee - il liberalismo, il nazionalismo e da ultimo, paradossalmente, il comunismo - che nei Balcani i gruppi etnico-religiosi tendono a cristallizzarsi in forme statali (19). Ed è in questo processo che interviene con conseguenze destabilizzanti la «cartografia imperiale» delle potenze europee. Grazie al loro intervento, scrive Prévélakis: "la «pulizia etnica», fino ad allora espressione di tensioni sociali che nell'Impero ottomano prendevano forme etniche, diventa un principio fondamentale della geopolitica balcanica. Anziché aspettare che le potenze europee facessero coincidere il territorio degli Stati con lo spazio etnico, si doveva adattare lo spazio etnico ai territori rivendicati da ogni Stato. Un simile atteggiamento era facilitato dal fatto che in un'ampia zona intermedia le identità nazionali erano poco chiare ed era possibile influenzare le popolazioni locali in un senso o nell'altro" (20).

Nel corso dell'Ottocento la Serbia, la Grecia, la Romania e la Bulgaria vengono dichiarate Stati indipendenti (l'Albania soltanto nel 1913) e le loro relazioni reciproche sono subito caratterizzate da forti antagonismi. In tutti questi casi la definizione delle frontiere, influenzata dalle grandi potenze, «nazionalizza» e «statalizza» territori che includono, oltre all'etnia dominante, numerose minoranze etniche e religiose. E il coinvolgimento sempre più diretto delle potenze europee nella gestione dei conflitti non fa che aumentare gli odi, le paure e le diffidenze reciproche: ciò accade anche quando, secondo il collaudato modello della Santa Alleanza, le ingerenze politiche e militari vengono

giustificate con riferimenti ai valori della pace o della civiltà cristiana.

Inizia così la storia moderna dei Balcani e si consolidano le premesse delle travagliate vicende del nostro secolo. I Balcani sono ridotti sempre più al ruolo di «periferia coloniale» o di «colonia interna» dell'Europa. Su di essi si scaricano le ambizioni espansionistiche di breve raggio delle maggiori potenze europee, spesso in aperto conflitto fra loro. Ogni potenza - secondo la logica vestfaliana dell'equilibrio - cerca di controllare lo spazio balcanico o di impedire alle altre potenze di controllarlo. Nei Balcani si incrociano nel corso dell'Ottocento e della prima metà nel Novecento almeno quattro strategie imperiali: quella della Russia verso i mari caldi, il "Drang nach Osten" tedesco, la sicurezza delle vie marittime inglesi, la tradizionale presenza francese in Oriente. Ad esse si aggiungerà, verso la fine degli anni trenta del Novecento, anche l'espansionismo dell'Italia fascista e della Germania nazista, il cui intervento avrà conseguenze particolarmente gravi, al punto che può essere indicato come uno dei principali antefatti storici delle tragedie balcaniche degli anni novanta del secolo ventesimo.

Non va infine dimenticato, come segnala Misha Glenny, che assieme alle idee nazionaliste e liberali l'Europa esporta nei Balcani anche l'ideologia militarista. I serbi, i bulgari, i turchi (in misura minore i greci e i rumeni) si ispirano al grande modello del militarismo prussiano e mandano i propri ufficiali ad addestrarsi nelle accademie militari tedesche, oltre che in quelle francesi, inglesi e russe. E nel corso delle sanguinosissime «guerre balcaniche» (1912-13) non solo gli eserciti vengono finanziati con prestiti occidentali e armati da imprese europee come la Krupp, la Skoda, la Schneider-Creusot e la Vickers, ma rappresentanti di queste imprese partecipano alle guerre come osservatori e stilano rapporti che poi vengono usati per la pubblicità commerciale delle armi (21).

Ciò che si può dunque sostenere conclusivamente è che l'exasperazione etnica e l'aggressività nazionalistica dei popoli balcanici hanno ricevuto un impulso decisivo non dalla struttura politico-amministrativa dell'Impero ottomano o dalla lotta di liberazione dal suo dominio - questa lotta ha anzi visto molto spesso i popoli balcanici alleati fra loro - ma dalla politica di spartizione e di frammentazione territoriale praticata dagli imperi europei.

In realtà, per lungo tempo la diplomazia ottomana era riuscita, sfruttando abilmente le rivalità fra le potenze europee, a proteggere lo spazio balcanico dalle loro mire di conquista. Al contrario, la creazione per impulso occidentale di piccoli e deboli Stati nazionali, ostili gli uni agli altri (22), ha fatto dei Balcani un sanguinoso terreno di scontro e di conquista, un intricato crocevia geopolitico e una fonte di instabilità internazionale entro scenari sempre più ampi: una «polveriera d'Europa» che rischia di divenire una polveriera del mondo.

*

3. "Il nazionalismo serbo fra identità diasporica e Stato territoriale".

Secondo Misha Glenny l'intervento nei Balcani dell'Italia e della Germania è quello che ha avuto in assoluto le conseguenze più gravi (23).

Fra il 1939 e il 1941 gli italiani e i tedeschi sono riusciti a sfruttare a proprio favore le frange politiche più radicali ("ustascia" croati e rivoluzionari macedoni) per sovvertire gli equilibri politico-militari nei territori iugoslavi nel tentativo di affermare il proprio dominio sull'intera penisola balcanica.

Il conflitto fra croati, serbi e bosniaci è esploso con inaudita violenza - si stima che la guerra civile abbia provocato oltre mezzo milione di vittime soltanto fra la popolazione serba - dopo il 1941. E la catastrofe è stata la diretta conseguenza della decisione di Mussolini e di Hitler di addestrare, organizzare e armare il movimento "ustascia", fondato in Italia nel 1930 dal fascista cattolico Ante Pavelic. L'obiettivo del gruppo terroristico era l'indipendenza della Croazia dal regno di Jugoslavia e il riscatto del popolo croato dall'egemonia che i serbi vi esercitavano (24).

Grazie al sostegno dell'asse nazi-fascista l'obiettivo viene realizzato nell'aprile del 1941: a Zagabria si installa un governo fascista, guidato dal «duce» ("poglavnik") Pavelic, che esercita il suo potere anche sulla Bosnia-Erzegovina. L'ordine fraterno e le gerarchie cattoliche, guidate dal cardinale Alojzije Stepinac, sostengono il nuovo regime clerico-fascista che ai loro occhi ha il merito di combattere,

assieme, l'aborto, la pornografia, la massoneria, il comunismo, la Chiesa ortodossa «scismatica» e la comunità ebraica. Ben 150 cappellani militari partecipano alle campagne di eliminazione fisica dei serbi ortodossi e dei loro capi religiosi, cui seguono, a partire dal 1942, le pratiche di cattolicizzazione forzata di massa della popolazione serba (25). Nel frattempo l'Italia ha conquistato l'Albania, annettendovi anche il Kosovo ed una parte della Macedonia, e ha iniziato l'invasione della Grecia. In tutti i territori controllati direttamente o indirettamente dai tedeschi e dagli italiani si scatena una persecuzione razziale contro serbi, ebrei e rom, le cui atrocità lasceranno profonde tracce nell'inconscio collettivo delle popolazioni iugoslave. Centinaia di migliaia di persone vengono trucidate o costrette a fuggire. Un'idea dello stile degli aggressori italiani è fornita dalla seguente annotazione, del 17 luglio 1941, contenuta nel "Diario" di Galeazzo Ciano, ministro degli Esteri italiano:

"Mussolini come al solito parla in tono acre dei militari e dice che ama un solo generale - mi sfugge il nome - il quale in Albania disse ai suoi soldati: «Ho sentito dire che siete dei buoni padri di famiglia. Ciò va bene a casa vostra: non qui. Qui non sarete mai abbastanza ladri, assassini, stupratori»" (26).

La scomposizione della Jugoslavia, la mutilazione del territorio nazionale, le rappresaglie tedesche e le atrocità inflitte dai clerico-fascisti croati alle minoranze serbe della Slavonia e della Krajina risvegliano il nazionalismo serbo. Anche in Serbia si affermano movimenti estremistici, si riscopre la tradizione cetnica e si inneggia all'idea di una «Grande Serbia». Questa idea, come quelle analoghe della «Grande Albania» o della «Grande Grecia», ha ben poco in comune con l'espansionismo territoriale dei regimi totalitari europei. Come ricorda Josip Krulic, i serbi percepiscono la loro continuità storica con l'Impero serbo del Duecento e del Trecento solo grazie alla loro identificazione con la Chiesa ortodossa autocefala. Essa ha preservato la loro identità nel quadro del sistema ottomano del "millet", nel quale unità religiosa ed autonomia amministrativa coincidevano. E Paul Garde sottolinea che i serbi furono i primi, nella regione iugoslava, a fondare esplicitamente sulla comunanza religiosa i legami di appartenenza collettiva (27). Ed è l'identità etnico-religiosa che nel lungo periodo della diaspora consente ai serbi di non disperdersi, come

sarebbe accaduto se si fossero convertiti al cattolicesimo o all'Islam.

Il nazionalismo serbo è essenzialmente la volontà di ricomporre l'unità del popolo serbo reagendo all'imponente fenomeno migratorio che dagli inizi del Cinquecento aveva disperso i serbi su un'area che si estendeva per oltre mille chilometri da nord a sud, dall'alto corso della Sava al Kosovo (28). L'ideologia identitaria della «Grande Serbia» nasce dunque, classicamente, dalla tensione fra la dimensione «diasporica» della nazione serba e la dimensione territoriale e statale ispirata dai modelli occidentali e definita dalle grandi potenze europee. Già a partire dal riconoscimento della sua indipendenza al Congresso di Berlino del 1878, la Serbia si sente un paese povero, piccolo e accerchiato, costretto entro le forme statali e i confini territoriali che le potenze europee gli hanno assegnato e che non corrispondono alla sua identità storica e «diasporica». Essa rivendica, accanto a legittimità di natura storica - fondamentale è quella relativa al Kosovo - una legittimità di tipo religioso e demografico: i territori popolati in maggioranza da serbi ortodossi, come ad esempio la Krajina, la Voivodina o il Banato, appartengono alla Serbia. Per quanto queste rivendicazioni abbiano dato luogo, soprattutto nella guerra di Bosnia, a gravissime forme di violenza contro le persone e le cose, sarebbe una pura astrazione illuministica ignorare le loro profonde radici storiche e culturali.

*

4. "Nazionalismo e jugoslavismo".

A partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento si afferma entro la cultura serba un processo tanto complesso quanto innovativo: accanto alla rivendicazione nazionale «storico-diasporica» emerge una più ampia prospettiva di legittimazione linguistico-culturale che prende vigore soprattutto dopo le due guerre mondiali. Di fronte alle enormi perdite subite e al proprio isolamento politico ed economico i serbi avvertono il bisogno di dar vita ad uno Stato più grande e più forte: uno Stato che consenta loro di contenere prima la pressione dell'Austria-Ungheria e dell'espansionismo germanico, poi quella delle

due superpotenze protagoniste della «guerra fredda».

Questo progetto sarà molto controverso poiché tenderà a identificarsi con l'idea «illirica» della riunificazione di tutti gli slavi del sud - inclusi quindi gli sloveni e i croati - sulla base «herderiana» della loro fondamentale unità linguistica. E si tratta di un progetto rischioso perché in nome dell'unità linguistica e della contiguità geopolitica tenta di esorcizzare la diversità religiosa fra slavi cattolici e slavi ortodossi: una diversità che nell'area danubiana segna ancora una delle principali linee di frattura dello spazio culturale europeo (29). Sotto l'influenza del più autorevole linguista serbo, Vuk Karadzic -, e poi degli studi geo-antropologici di Jovan Cvijic (30), élites politico-intellettuali belgradesi tendono a percepire se stesse come l'avanguardia illuminata del popolo iugoslavo, e cioè di tutti gli slavi del Sud.

Questa ideologia jugoslavista, nonostante le diffidenze degli sloveni e dei croati e la forte ostilità dell'Impero asburgico - che tra il 1906 e il 1911 era arrivato persino a dichiarare il blocco commerciale contro la Serbia - si afferma dopo la prima guerra mondiale con la proclamazione della monarchia parlamentare ereditaria, sotto la corona dei Karageorgevic. La sconfitta dell'Austria e la dissoluzione dell'Impero asburgico sono le condizioni perché possa affermarsi il «Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni», che durerà dal 1918 alla guerra civile scatenata dall'intervento italo-tedesco. E l'esperienza unitaria si ripeterà, finita la seconda guerra mondiale, con la Repubblica Federale Jugoslava (1945-91), inizialmente ispirata al modello sovietico e guidata dal maresciallo Josip Broz Tito.

Secondo la logica della resistenza alle potenze mitteleuropee e della rinascita dei Balcani, Tito arriva ad accarezzare il sogno di una grande federazione fra Jugoslavia, Bulgaria e Albania, ma il suo progetto incontra l'immediata opposizione dell'Unione sovietica - fedele in questo alla tradizione zarista - che ne fa una delle ragioni per l'espulsione della Jugoslavia dal Cominform (1948) (31).

All'interno di entrambe le esperienze «iugoslave» i serbi svolgono un ruolo primario: sono in tutti i sensi il «Piemonte dei Balcani». Ma le tensioni etniche permangono, sotterranee e logoranti, sia, come abbiamo visto, entro l'esperienza monarchica, sia in quella del federalismo comunista titino. Durante l'esperienza federalista la Croazia contrasta le ambizioni egemoniche dei serbi, che considera un popolo

meno colto e civile, lontano dalla cultura europea a causa della sua religione ortodossa.

Ritiene eccessivi i poteri affidati allo Stato federale, soprattutto in campo economico e finanziario, e tollera a fatica che i serbi prevalgano entro l'esercito e gli apparati di sicurezza. Ma anche l'"intelligencija" nazionalista serba si sente frustrata: il disegno del federalismo illirico, se si oppone alla tradizionale politica delle potenze europee, contraddice anche l'ideale identitario dei serbi, che entro la Federazione Jugoslava si sentono nuovamente dispersi e indeboliti (32).

La morte del maresciallo Tito nel 1980 accelera il processo di involuzione dell'esperienza federale, mettendo allo scoperto e aggravando la crisi economica e finanziaria del paese. L'economia interna decade rapidamente: il debito verso l'estero raggiunge i venti miliardi di dollari, pari a un quarto del prodotto interno lordo, e l'inflazione s'impenna, toccando in pochi anni il 2700 per cento. La Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale - organismi egemonizzati dalle potenze occidentali - impongono, come condizione per la rinegoziazione del debito, programmi di ristrutturazione macroeconomica che aggravano la situazione del paese riducendo la spesa pubblica, impoverendo la popolazione e moltiplicando il numero dei disoccupati. Scoppiano i contrasti fra il governo federale e i governi delle repubbliche federate (e delle province autonome) e grandi masse di lavoratori scendono in sciopero contro la politica del governo centrale.

In questo quadro di rapido deterioramento delle condizioni economiche e sociali della Federazione, si usurano anche i sentimenti di appartenenza e di lealtà politica: le spinte centrifughe diventano irresistibili, soprattutto all'interno della Slovenia, della Croazia e della Macedonia, tanto più che esse sono sostenute dalle potenze europee e in particolare dalla Germania.

Ancora una volta l'ingerenza occidentale ha l'effetto di frammentare e disintegrare il corpo politico balcanico, fomentando i dissidi piuttosto che tentando mediazioni. Anche la componente serba vive un disagio crescente: ne è clamorosa espressione il documento dell'Accademia serba delle scienze e delle arti, che viene diffuso a Belgrado nel 1986 (33). Si tratta di un testo che riprende ed estremizza il tema del nazionalismo serbo nella sua più classica impostazione

«storico-diasporica» e che denuncia «il genocidio strisciante» di cui i serbi sono vittime nella «culla della cultura serba», il Kosovo. Il celebre discorso di Slobodan Milosevic, da poco eletto presidente della Serbia, tenuto di fronte ad un'immensa folla di serbi nella «Piana dei merli», nelle vicinanze di Prishtina, il 28 giugno 1989 - il seicentesimo anniversario della battaglia di «Kosovo Polje» - si ispira al documento dell'Accademia serba, anche se non lo cita. Abbandonato ogni riferimento all'ideologia comunista, del resto da tempo inoperante, Milosevic fa suoi i temi del nazionalismo serbo più intransigente e rivendica con forza l'integrità etnica dei serbi del Kosovo: «nessuno deve picchiare questo popolo» è la frase che gli avrebbe dato una grande popolarità (34).

Mentre si rinforza il movimento di opposizione dell'etnia albanese del Kosovo nei confronti delle autorità serbe e inizia la durissima risposta repressiva di queste ultime, nel 1991 la Slovenia e la Croazia, seguite dalla Macedonia, proclamano unilateralmente la propria indipendenza dalla Federazione Jugoslava. A guidare la Croazia è il nazionalista Franjo Tudjman, che si fa chiamare "poglavnik" in ricordo di Ante Pavelic ed è sostenuto dal clero cattolico e finanziato dai francescani canadesi. Segue prontamente il riconoscimento dell'indipendenza croata da parte del governo tedesco e, con una rapidità senza precedenti, delle autorità vaticane. E questo accade nonostante la facile previsione che ciò avrebbe provocato all'interno della Croazia la reazione delle minoranze serbe e avrebbe istigato il nazionalismo serbo accelerando il processo di dissoluzione della Federazione Jugoslava. La diplomazia tedesca, del resto, fedele ad una tradizione secolare, aveva costantemente operato dopo la scomparsa di Tito a favore dello smantellamento dell'unità jugoslava e del ridimensionamento del potere serbo. Il suo obiettivo strategico era l'espansione della propria egemonia economico-culturale in direzione sia dell'Est che del Sudest europeo.

Nell'ottobre del 1991 il parlamento della Bosnia vota l'indipendenza, ottenendone il sollecito riconoscimento da parte della Comunità europea.

La conseguenza immediata è lo scoppio della guerra fra serbi, croati e musulmani bosniaci per il controllo dei territori della Bosnia-Erzegovina e, come ulteriore conseguenza, l'emigrazione

forzata di decine di migliaia di serbi, di croati e, in misura minore, di mussulmani bosniaci. Nei territori della ex Jugoslavia esplode la violenza, che include la pratica delle epurazioni e delle deportazioni etniche da parte dei principali contendenti.

Alla fine della guerra i morti saranno oltre 250mila e i rifugiati supereranno il milione.

La guerra di Bosnia vede per la prima volta l'intervento di contingenti della Nato impegnati sia in funzione di "peace-keeping" per esplicito mandato delle Nazioni Unite sia, con il tacito assenso del Consiglio di Sicurezza, in azioni belliche vere e proprie contro postazioni militari serbe.

Alla fine l'accordo di pace viene siglato nella base militare di Dayton, nell'Ohio, e viene firmato solennemente a Parigi alla presenza del Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton. A Dayton è assente, perché non invitato, il rappresentante delle Nazioni Unite nella ex Jugoslavia, Kofi Annan, mentre a Parigi il Segretario delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, è uno degli invitati a fare da cornice alla cerimonia. L'accordo di pace prevede, ancora una volta, la frammentazione dei territori balcanici e impone il loro controllo da parte di contingenti militari della Nato, formalmente dipendenti dalle Nazioni Unite ma di fatto agli ordini delle potenze occidentali. Anche l'economia dell'intera regione bosniaca - giuridicamente costituita in una fatiscente, multietnica Repubblica Federale Bosniaca - finirà per dipendere dall'assistenza economica occidentale, in parte controllata da organizzazioni criminali internazionali (35).

*

5. "Le tre pretese della guerra umanitaria".

La guerra di Bosnia introduce una rilevante novità nella storia delle guerre balcaniche, ed è una novità che apre la strada alla guerra per il Kosovo. Per la prima volta si affaccia sullo scenario balcanico una potenza occidentale, ma non europea: gli Stati Uniti d'America. E per la prima volta accanto alle grandi potenze occidentali - in simbiosi o, più raramente, in tensione con esse - operano istituzioni

internazionali che si presentano come portatrici non di interessi di parte o di valori particolari ma di un punto di vista imparziale e di valori universali: si tratta del Consiglio di Sicurezza e del Segretariato generale delle Nazioni Unite. E si tratta - questa è un'altra novità di grande rilievo - del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, con sede all'Aia, istituito dal Consiglio di Sicurezza nel 1993. Il suo compito è di perseguire chiunque si sia reso responsabile di «serious violations of international humanitarian law» entro i territori della ex Jugoslavia a partire dal gennaio 1991. E per «diritto internazionale umanitario» si intende la tutela internazionale dei fondamentali diritti dell'uomo e quindi la repressione delle loro più gravi violazioni, come il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, secondo una tipologia risalente al Tribunale di Norimberga (36).

Secondo una prassi che ha avuto inizio con la guerra del Golfo (37), alla motivazione umanitaria tuttavia si ricorre non soltanto per giustificare gli interventi coercitivi degli organi ufficiali delle Nazioni Unite, ma anche per attribuire legittimità all'ingerenza politica o agli interventi militari di una serie di altre organizzazioni o agenzie internazionali: fra queste il G-7 (o G-8, con la partecipazione della Russia) che riunisce le massime potenze economiche del pianeta, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) e, soprattutto, la Nato. Nella guerra di Bosnia la Nato svolge una primaria funzione politico-militare che sospinge ai margini gli organi delle Nazioni Unite. E un ruolo di diretta ingerenza politico-militare viene svolto dall'amministrazione statunitense: il presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, promuove iniziative diplomatiche o prende decisioni politico-militari con un largo margine di indipendenza rispetto ad ogni altro organo o istituzione internazionale.

Nel corso della guerra per il Kosovo questa commistione fra universalismo e particolarismo, fra motivazioni etiche e decisionismo geopolitico, fra imparzialità giudiziaria ed egemonismo strategico è costante e conclamata. Da questo punto di vista si potrebbe sostenere che la guerra di Bosnia e la guerra per il Kosovo sono vicende consecutive di un'unica «guerra umanitaria». Sotto questo stridente ossimoro esse comprendono infatti tre «pretese» fondamentali: anzitutto la pretesa delle attuali istituzioni internazionali di opporre al

particolarismo dei conflitti nazionalistici che insanguinano i Balcani il proprio universalismo istituzionale, l'universalismo della dottrina dei diritti dell'uomo e la superiore «terzietà» della giustizia penale internazionale; in secondo luogo, la pretesa di particolari potenze o organizzazioni militari di usare legittimamente la forza in nome di un valore universale come la tutela dei diritti fondamentali (e queste potenze «particolari» sono potenze occidentali, diverse dagli organi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite e che operano pertanto al di fuori delle forme e delle procedure previste dal diritto internazionale); infine, la pretesa che la guerra moderna - sproporzionatamente e indiscriminatamente distruttiva di beni e di vite umane - possa essere usata come uno strumento giuridico a tutela dei diritti dei membri della specie umana, riconosciuti come soggetti dell'ordinamento giuridico internazionale.

Ma ci sono almeno altri due aspetti per i quali la guerra per il Kosovo può essere interpretata non solo come una continuazione della guerra di Bosnia, ma, insieme ad essa, come uno sviluppo «umanitario» delle guerre balcaniche del nostro secolo, in particolare di quelle originate dagli interventi dell'Italia e della Germania. Si tratta, anzitutto, di una guerra nella quale le potenze occidentali intervengono nei Balcani approfittando, come era accaduto nel 1941 con gli "ustascia" croati, degli estremismi nazionalistici e delle tensioni etniche più acute. E si tratta, in secondo luogo, di un intervento che ancora una volta sovrappone la logica della «cartografia imperiale» - in questo caso, come vedremo nel prossimo capitolo, si tratta di una cartografia egemonica «globale» - alla storia, alla cultura e alla identità nazionale dei popoli balcanici.

*

6. "Un pugnale puntato nel dorso della Jugoslavia".

L'intervento «umanitario» della Nato si innesta sullo scontro etnico fra serbi e kosovaro-albanesi nel quadro di una più ampia tensione fra il nazionalismo serbo e quello albanese (38). Come è noto, gli albanesi sono il popolo balcanico che è arrivato per ultimo al

nazionalismo, essendosi integrato, meglio di ogni altro, entro la struttura amministrativa dell'Impero ottomano, al punto da averne accettata anche la religione e di avere fornito alla Sublime Porta un gran numero di alti funzionari. Gli albanesi, a differenza degli altri popoli balcanici, non hanno lottato contro l'Impero ottomano per conquistare l'indipendenza. La loro aspirazione è sempre stata soltanto quella di una maggiore autonomia.

Lo Stato albanese viene costituito solo con la Pace di Londra, nel 1913, a conclusione delle «guerre balcaniche». Nel ridistribuire fra gli Stati balcanici i territori conquistati ai turchi, le grandi potenze europee, con in testa l'Austria-Ungheria e l'Italia, decidono la costituzione del nuovo Stato che intendono porre sotto la propria protezione essenzialmente in funzione anti-serba. L'esito è, ancora una volta, una notevole discrepanza fra area di popolamento e confini statali: circa la metà degli albanesi resta esclusa dal territorio dello Stato che ingloba invece minoranze non albanesi, soprattutto di etnia greca. In particolare la regione dell'attuale Kosovo viene divisa tra la Serbia e il Montenegro e nascono le prime tensioni tra i serbi e gli albanesi (39).

I serbi rivendicano il Kosovo come la regione che è stata la sede dei loro antichi imperi e dove essi custodiscono i grandi monumenti della propria cultura religiosa. Nel memorandum serbo inviato nel 1913 alla conferenza diplomatica di Londra si legge che "la Serbia e il Montenegro non avrebbero mai consentito che il Kosovo e la Metohija, da sempre terra santa del popolo serbo, venissero assegnati a qualche altro Stato" (40).

Per parte loro, a partire dalla fondazione della «Lega di Prizren» nel 1878, gli albanesi rivendicano il Kosovo sulla base di altrettanto fondate e concretissime ragioni demografiche: dalla seconda metà del Settecento in poi, e per quasi un secolo, il Kosovo è stata la meta principale della migrazione albanese verso oriente ed ora gli albanesi, anche per il loro forte sviluppo demografico, ne sono l'etnia maggioritaria e in costante espansione (41).

Lo scontro fra la legittimazione storica del nazionalismo serbo e la legittimazione «diasporica» del nazionalismo albanese (e kosovaro-albanese) anima una tensione etno-nazionalistica che presenta le caratteristiche classiche della conflittualità balcanica. Essa si proietta, con vicende alterne, lungo tutto il Novecento, divenendo molto aspra

negli anni ottanta e sfociando infine nella guerra civile e nelle atrocità della «pulizia etnica» verso la fine degli anni novanta. Uno degli elementi più caratteristici è, ovviamente, il contrappunto degli interventi delle potenze occidentali. Si tratta di interventi sia indiretti che diretti: fra questi ultimi le invasioni italiana e tedesca dell'Albania e, da ultimo, il bombardamento della Federazione Jugoslava da parte della Nato e il successivo insediamento di contingenti Nato nel Kosovo.

E' durante l'occupazione italo-tedesca negli anni 1939-1944, ad esempio, che si afferma il progetto di una «Grande Albania» dal Kosovo all'Epiro; e il progetto ha l'esplicito sostegno degli italiani e dei tedeschi che intendono servirsene contro la Jugoslavia. Sergio Romano ricorda una pagina illuminante del "Diario" di Galeazzo Ciano, che mostra come nel 1939 il Kosovo fosse già presente nei giochi della diplomazia europea come una carta da giocare contro la Jugoslavia:

«i Cossovesi [sono] 850 mila albanesi fortissimi fisicamente, saldi moralmente, entusiasti all'idea di una Unione alla madre Patria. Pare che i serbi ne abbiano un terrore panico. Oggi bisogna [...] cloroformizzare gli jugoslavi. Ma in seguito bisogna adottare una politica di vivo interessamento per il Cossovo: ciò varrà a tenere vivo un problema irredentista nei Balcani che polarizzerà l'attenzione degli stessi albanesi e rappresenterà "un pugnale puntato nel dorso della Jugoslavia"» (42).

E mentre nel secondo dopoguerra l'esperienza federale sotto la guida del Maresciallo Tito aveva alla fine condotto, dopo la destituzione di Alexander Rankovic, a un notevole miglioramento delle relazioni fra serbi e albanesi e ad una certa attenuazione delle tensioni etniche anche all'interno del Kosovo - riconosciuto nel 1974 come Provincia autonoma, con una propria Costituzione e istituzioni indipendenti - è lo sfaldamento della Jugoslavia dopo la morte di Tito nel 1980 che accelera le tensioni in una "escalation" che porterà alla guerra. Per un verso, come abbiamo visto, è la crisi dell'esperienza jugoslava, favorita dalle potenze occidentali e benedetta dalla Chiesa romana, che infiamma il nazionalismo serbo e fa prevalere le sue componenti estremistiche. La questione del Kosovo si esaspera, gli slogan nazionalistici di Milosevic hanno un successo crescente e prende corpo, molto probabilmente con la complicità del regime, l'attività di organizzazioni paramilitari come il famigerato gruppo delle «Tigri» di

Arkan (43). Nel 1989 il governo di Belgrado arriva addirittura alla revoca dell'autonomia politica del Kosovo e, da quel momento, si rende responsabile di una pesante discriminazione dell'etnia albanese e di una sistematica, spietata repressione del movimento indipendentista.

Per un altro verso, è il sostegno occidentale alle frange estremistiche dell'irredentismo kosovaro-albanese che a partire dal maggio 1997 rende irreversibile e sempre più sanguinosa la guerra civile. Ne resta infatti emarginata e alla fine sconfitta la strategia moderata e non violenta di riscatto del popolo kosovaro-albanese: una strategia che la quasi totalità degli albanesi aveva mostrato in varie occasioni di condividere, in particolare eleggendo nel 1992 Ibrahim Rugova presidente della Repubblica col 99 per cento dei voti e attribuendo la maggioranza dei suffragi alla Lega democratica del Kosovo (L.D.K.) (44). La nascita, il rapido sviluppo e il successo internazionale dell'Esercito di Liberazione del Kosovo (in lingua albanese "Ushtria Çlirimtare e Kosovës", in sigla U.Ç.K.) è uno dei punti cruciali per intendere l'intera dinamica della «guerra umanitaria» (45).

Come segnala Chris Hedges, le ascendenze ideologiche dell'U.Ç.K. sono antidemocratiche. Una parte dei leader si richiama alla tradizione dell'estrema destra albanese: dai reazionari "kacak" (in lotta contro i serbi fin dagli inizi del secolo) alle milizie fasciste che avevano collaborato con gli italiani, alla famigerata Divisione Skanderbeg di volontari S.S. albanesi, arruolati dai nazisti per combattere i partigiani di Tito. Da questo punto di vista non può sfuggire la notevole affinità ideologica fra l'U.Ç.K. e gli "ustascia" croati. E c'è una seconda fazione «enverista» - che negli ultimi anni ha preso il sopravvento - composta di vecchi stalinisti, un tempo finanziati dal despota comunista albanese Enver Hoxha, che avevano lottato contro il revisionismo titino e a favore dell'annessione del Kosovo all'Albania. Molti di questi leader - Hashim Thaci fra questi - sono stati studenti dell'Università di Prishtina dopo il 1974: approfittando dell'autonomia della regione, l'Università importava da Tirana, oltre a docenti albanesi, una grande quantità di testi marxisti-leninisti stampati dal regime di Hoxha. Ciò che oggi accomuna questi due gruppi è un elementare estremismo politico, l'inclinazione verso l'uso della forza anche in forme terroristiche e, soprattutto, il fanatismo nazionalistico. Molto incerta è invece la

strategia politica dell'U.Ç.K.: non è del tutto chiaro neppure se il suo obiettivo finale sia l'indipendenza del Kosovo o l'annessione all'Albania (46).

Ma i temi più delicati (e meno indagati) sono quelli del reclutamento dei miliziani, della provvista finanziaria, dell'acquisto delle armi e dei sostegni politici ottenuti dall'U.Ç.K. nel biennio 1997-98, fino alla clamorosa legittimazione internazionale al vertice di Rambouillet nel febbraio 1999.

Irrilevante sino a tutto il 1997, agli inizi del 1998 l'U.Ç.K. può già contare su almeno diecimila soldati armati, reclutati fra giovani kosovari provenienti dalla diaspora, soprattutto dalla Svizzera e dalla Germania, dove le comunità kosovare sono rispettivamente di 100 mila e 120 mila persone. La rete dei collettori di denaro è ben sviluppata soprattutto in Svizzera. Una parte dei fondi proviene da traffici illegali - contrabbando, droga, prostituzione - gestiti in Europa da potenti gruppi albanesi e kosovaro-albanesi (47). Ma ci sono anche importanti connessioni politiche ed economiche che portano a Washington, all'Albanian American Civil League (A.A.C.L.), fondata nel 1986, e al National Albanian American Council (N.A.A.C.), costituito nel 1996, che rappresentano i circa 400 mila albanesi emigrati e che hanno goduto in questi anni della protezione di personaggi di primo piano, sia nell'amministrazione clintoniana sia entro il partito repubblicano. Al Congresso esiste una forte "lobby" filokosovara che si è sviluppata sotto la guida del senatore Robert Dole (48).

Ma il punto decisivo è che, a partire dall'autunno 1998, gli Stati Uniti, che hanno un ufficio a Prishtina con rango e protezione diplomatica, manifestano sempre più esplicitamente la loro disistima verso Rugova e la loro sfiducia nella strategia moderata della Lega democratica del Kosovo.

Nello stesso tempo fanno sempre più riferimento alle opinioni dei leader dell'U.Ç.K. e avviano contatti informali con essi. Scrive Roberto Morozzo della Rocca:

"A parte la visibile presenza a fianco dell'U.Ç.K. di ex diplomatici americani in veste di consiglieri politici [...], voci e indiscrezioni circa flussi di armi e presenza di istruttori americani presso l'U.Ç.K., ve ne sono soprattutto a Prishtina e a Tirana. Alcune diplomazie europee seguono con apprensione la convergenza fra americani e guerriglieri

albanesi. Di certo la rapida organizzazione della guerriglia in Kosovo è frutto di un intelligente supporto in materiali e in tecniche che in precedenza l'U.Ç.K. non aveva" (49).

Alla conferenza di Rambouillet, convocata nel febbraio 1999 dal «Gruppo di contatto» come reazione alla strage di Raçak, emerge con chiarezza il carattere molto amichevole dei rapporti fra gli Stati Uniti e i guerriglieri kosovari. Scrive ancora Morozzo della Rocca:

"Le settimane di trattative nel castello di Francesco Primo rivelano pubblicamente il legame tra Usa e U.Ç.K. Sono gli americani che portano Hashim Thaci alla guida della delegazione albanese, in cui Rugova, presidente democraticamente eletto dai kosovari, passa in secondo piano rispetto a questo giovane di 29 anni. Thaci ha l'attenzione della Albright e riceve le premure di Wesley Clark [...]. Dopo l'insuccesso della prima fase negoziale, Thaci è invitato a Washington dove con pazienza gli viene spiegata la convenienza di firmare" (50).

E a metà marzo, alla ripresa del negoziato a Parigi, Hashim Thaci firma, perché sa bene che il «pugnale puntato nel dorso della Jugoslavia» è ormai pronto a colpire.

*

7. "La «cartografia imperiale» di Rambouillet".

A Parigi l'U.Ç.K. fa propria senza più alcuna esitazione la «cartografia imperiale» messa a punto a Rambouillet e che a Washington i «cartografi» statunitensi hanno illustrato a Hashim Thaci nei suoi termini letterali e nelle sue intenzioni inesprese (51). Gli Stati Uniti hanno deciso (e i partner europei non faranno obiezioni): il Kosovo verrà sottratto alla Serbia o con la pressione della diplomazia coercitiva o con la forza delle armi, del resto già pronte da mesi, a partire dall'"Activation order" del Consiglio Atlantico del 13 ottobre 1998.

Al contrario degli albanesi, la Federazione Jugoslava, per volontà del suo presidente e per decisione del suo parlamento, non si piega e non firma. Come spiegare un rifiuto che comportava il rischio altissimo

che l'"Activation order" venisse eseguito e la Nato desse inizio ad una guerra insostenibile per un paese debole e isolato come la Jugoslavia? Entro quale contesto le autorità di Belgrado hanno preso una decisione così grave?

A partire da metà gennaio 1999 in Kosovo la violenza, le uccisioni e le atrocità della guerra civile erano riprese dopo la pausa di circa tre mesi seguita all'accordo Holbrooke-Milosevic dell'ottobre 1998. Sottoscrivendo quell'accordo Milosevic aveva accettato che la crisi del Kosovo venisse internazionalizzata e non fosse più considerata una questione interna della Federazione Jugoslava e neppure soltanto una questione balcanica.

Milosevic aveva inoltre acconsentito a rilevanti limitazioni della sovranità iugoslava: aveva accettato che le frontiere del Kosovo venissero varcate dai duemila osservatori dell'Osce, che una parte dei territori fosse pattugliata da semiblandati forniti dai paesi dell'Osce e che i cieli della Jugoslavia meridionale venissero aperti al monitoraggio degli aerei della Nato. Milosevic aveva inoltre ritirato gran parte delle forze di sicurezza serbe dall'area del Kosovo e aveva finalmente dato esecuzione all'«accordo scolastico» con Rugova, restituendo agli albanesi i maggiori edifici del campus di Prishtina (52). Ma nonostante queste iniziali concessioni e queste aperture di dialogo, per quanto faticose ed incerte, con i rappresentanti democratici della resistenza kosovara, la richiesta iugoslava che venisse annullato l'"Activation order" impartito alla Nato dal Consiglio Atlantico non era stata accolta (53).

Da questo momento a Belgrado si diffonde ancora una volta un senso di profonda frustrazione e riprende forza l'estremismo nazionalistico: il ritiro delle forze di polizia dal Kosovo ha di fatto coinciso con la perdita della sovranità sulla quasi totalità del territorio che è ormai in mano all'U.Ç.K.

Le milizie kosovaro-albanesi si fanno sempre più aggressive, incoraggiate dalla permanente minaccia della Nato di usare la forza contro la Jugoslavia (54). Questa è per i nazionalisti serbi la sconfitta più umiliante dopo una serie ininterrotta di rovesci politici e militari che la Serbia ha subito nel corso degli anni novanta. I serbi, nel corso della più grande operazione di pulizia etnica della guerra, sono stati cacciati dalla Krajina dove vivevano da almeno quattro secoli (55). Sono stati

sconfitti in Bosnia ed hanno dovuto accettare le dure condizioni della "pax americana" di Dayton, incluso il riconoscimento formale della giurisdizione del Tribunale dell'Aia che essi sentono, probabilmente non a torto, come rivolta soprattutto contro di loro. Hanno dovuto abbandonare la Slavonia orientale, abitata in maggioranza da serbi e ora definitivamente in mano ai croati. In Montenegro, la sola Repubblica che ha accettato di federarsi nuovamente con Belgrado dopo la dissoluzione della Jugoslavia di Tito, gli autonomisti ostili a Belgrado sono sempre più numerosi, influenti e ormai orientati verso una completa rottura. Per di più, almeno 700 mila serbi fuggiti dalla Croazia e dalla Bosnia, sono ammassati, sostanzialmente privi di assistenza, sul suolo serbo.

E accanto alla vanificazione delle aspirazioni nazionali - alla totale sconfitta dell'idea storico-diasporica della nazione serba - c'è il completo fallimento del progetto jugoslavo. Anche a causa della sanzioni economiche (56), la Serbia è ormai un piccolo, debole e povero paese accerchiato da paesi ostili, anch'essi piccoli, deboli e poveri, ma sostenuti da grandi potenze: la Slovenia e la Croazia sono assistite dalla Germania; la Bosnia sopravvive sotto il sostanziale protettorato degli Stati Uniti; l'Ungheria è appena entrata nella Nato; l'Albania è anch'essa sotto lo stretto controllo di potenze occidentali, Stati Uniti e Italia in testa; la Macedonia è pronta a candidarsi per l'ingresso nella Nato; la Bulgaria, infine, è sempre più legata da importanti interessi economici alla Turchia, autentico baluardo orientale della Nato (57). La sola potenza tradizionalmente amica dei serbi, la Russia, è troppo debole sul terreno economico-finanziario e dipendente da istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale, dominato dagli Stati Uniti, per dar corso ad una diplomazia che non sia di sostanziale arrendevolezza nei confronti della Nato. Ed è d'altra parte impegnata nella brutale repressione di un piccolo paese del Caucaso, la Cecenia, anch'esso in lotta per l'autonomia nazionale.

Ebbene, che cosa vogliono da Milosevic i «cartografi» di Rambouillet?

Qual è la punizione che intendono infliggere alla Serbia per la strage di Raçak, senz'altro assunta dalla Nato come la prova del fallimento delle mediazioni diplomatiche e dell'inutilità degli osservatori dell'Osce?

Chiedono la totale rinuncia al Kosovo, appena velata dall'idea di un temporaneo regime di autonomia sotto il protettorato della Nato. E chiedono un'ulteriore, mortificante limitazione della sovranità territoriale della Serbia: nel «capitolo militare», annesso alla bozza di accordo e presentato dal generale Wesley Clark come non negoziabile, si legge che "Il personale Nato godrà, insieme ai suoi veicoli, navi, aerei ed equipaggiamenti, del diritto di passaggio libero e illimitato e di accesso incondizionato ovunque nella Repubblica Federale Jugoslava" (58).

Si tratta dunque di un diritto di ingerenza armata non limitato alla regione del Kosovo, ma esteso all'intero territorio della Serbia, della Voivodina e del Montenegro. E si precisa inoltre che "la Nato sarà esentata da ispezioni e regolamenti doganali e dall'obbligo di fornire inventari o altra documentazione su personale, veicoli, navi, aerei, equipaggiamenti in entrata, uscita o transito sul territorio della R.F.J." (59).

I «cartografi» militari di Rambouillet, come è stato riconosciuto anche da Henry Kissinger (60), non potevano in alcun modo ignorare che la loro «cartografia imperiale» era un "Diktat" inaccettabile. Accettare, per Milosevic e per la Serbia, sarebbe stato un autentico suicidio politico e una resa senza condizioni: era riconoscere la Nato come forza militare di occupazione. Certo, Milosevic non poteva accettare anche per la qualità del suo potere: per l'estremismo nazionalistico che lo ispirava e per la struttura solo formalmente democratica del suo regime, in realtà fondato sulla forza militare e per molti aspetti dispotico. Ma la Serbia, se avesse accettato, avrebbe negato se stessa: la sua storia, la sua cultura, la sua identità e dignità nazionale (61).

La sera del 24 marzo, senza alcuna preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la Nato iniziava a bombardare la Repubblica Jugoslava. La «guerra umanitaria», con le sue migliaia di vittime serbe, le sanguinose epurazioni e l'esodo forzato di centinaia di migliaia di kosovaro-albanesi, sarebbe continuata senza interruzioni per 78 giorni. Avrebbe comportato oltre diecimila missioni d'attacco da parte di circa mille aerei alleati e l'uso di oltre 23 mila ordigni esplosivi, fra missili, bombe e proiettili all'uranio impoverito.

NOTE AL CAPITOLO 1

N. 1. Non è questa la sede per un'analisi storica e geopolitica minimamente esauriente. Sulla storia dei Balcani e dell'Oriente europeo rinvio ad opere come: B. Jelavich, "History of the Balkans", 2 voll., Cambridge University Press, Cambridge 1983; D. Kitsikis, "L'Empire ottoman", Presses Universitaires de France, Paris 1985; A. Corm, "L'Europe et l'Orient. De la balkanisation à la libanisation", La Découverte, Paris 1989; G. Castellan, "Histoire des Balkans, XIV-XX siècle", Fayard, Paris 1991; F. Conte, "Gli slavi. Le civiltà dell'Europa occidentale e orientale", Einaudi, Torino 1991; C. Cvijic, "Remaking the Balkans", Pinter, London 1991, trad. it. il Mulino, Bologna 1993; A. Graziosi, "Dai Balcani agli Urali. L'Europa continentale nella storia contemporanea", Donzelli, Roma 1999; N. Janigro, "L'esplosione delle nazioni. Le guerre balcaniche di fine secolo", Feltrinelli, Milano 1999. Il libro della Janigro, di grande interesse in sé, è anche corredato da una utile bibliografia ragionata (ivi, p.p. 204-12).

N. 2. Un punto di vista, questo, ribadito come una certezza, ad esempio, da Antonio Calabrò nel saggio "Le responsabilità dell'Europa", in a.a. v.v., "La pace e la guerra. I Balcani in cerca di un futuro", Il Sole 24 Ore, Milano 1999, p.p. 15-16.

N. 3. Il riferimento è alle modalità della «guerra del cielo» che hanno consentito alle forze della Nato di concludere la guerra praticamente senza perdite umane, ma provocando un alto numero di vittime innocenti fra le popolazioni della Jugoslavia. Per una critica di questo aspetto si veda: R. A. Falk: "Reflections on the War: Postmodern Warfare Leads to Severe Abuses of the Community that is Supposed to Be Rescued", in «The Nation», 28 giugno 1999; R. A. Falk, "Kosovo, World Order, and the future of International Law", in «American Journal of International Law», 93 (1999) 4, p.p. 855-56. Anche Michel Walzer esprime dubbi ("L'idea di guerra giusta non va

abbandonata", in a.a. v.v., "L'ultima crociata? Ragioni e torti di una guerra giusta", I libri di Reset, Roma 1999, p.p. 51-57), seguito da Giancarlo Bosetti ("I lati oscuri della guerra umanitaria", ivi, p.p. 5-15).

N. 4. Conf. M. Glenney, "The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers", Granta Books, London 1999, p. 141.

N. 5. Conf. J. Gunther, "Inside Europe", Harper, New York 1938, p. 102.

N. 6. Sulla nozione di «pulizia etnica» ("etnicko ciscenje" in serbo-croato) si veda: M. Roux, "La «pulizia etnica»: teoria e pratica", in S. Cordellier, E. Poisson (a cura di), "Nations et nationalismes", La Découverte, Paris 1995, trad. it. Asterios Editore, Trieste 1999, p.p. 178-79; M. Grmek, M. Gjidara, N. Simac, "Le «nettoyage ethnique»", Fayard, Paris 1993; G. Prévélakis, "Les Balkans. Cultures et géopolitique", Nathan, Paris 1994, trad. it., il Mulino, Bologna 1997, p.p. 146-48.

N. 7. Si veda: G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit.; W. Hagen, "The Balkans Lethal Nationalism", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4, p.p. 52-62; M. Kaldor, "New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era", Polity Press, Cambridge 1999, trad. it. Carocci, Roma 1999; I. Kadarè, contributo a "Le Monde", 5 aprile 1999. Si veda anche A. Calabrò, "Le responsabilità dell'Europa" cit., p.p. 7-28.

N. 8. Conf. W. Hagen, "The Balkans Lethal Nationalism" cit., p. 52.

N. 9. Conf. ibid., p.p. 52-54.

N. 10. Conf. M. Kaldor, "New and Old Wars", trad. it. cit., p.p. 44-55.

N. 11. Conf. ibid., p.p. 68-76, 90-103. Sull'ideologia dei "Western globalists" si veda H. Bull, "The Anarchical Society", Macmillan, London 1977.

N. 12. Conf. I. Kadarè, contributo a "Le Monde", 5 aprile 1999, citato in A. Calabrò, "Le responsabilità dell'Europa" cit., p. 15.

N. 13. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p. 161.

N. 14. Conf. ibid., p.p. 161-63.

N. 15. Per un'efficace documentazione delle atrocità commesse nel corso delle guerre del nostro secolo si veda il manuale curato dai due giornalisti statunitensi, R. Gutman e D. Rieff: "Crimes of War",

Norton, New York 1999, trad. it. Tien Wan Press, Singapore 1999. Gutman e Rieff sono tuttavia indulgenti nei confronti dei crimini di guerra commessi dalle potenze occidentali, in particolare dagli Stati Uniti.

N. 16. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. 110-13.

N. 17. Conf. M. Glenny, "The Balkans, 1804-1999" cit., p. 140.

N. 18. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. 81-85. Sul tema in generale si veda: B. Badie, "L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique", Fayard, Paris 1992; Id., "La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect", Fayard, Paris 1995, trad. it. Asterios, Trieste 1996.

N. 19. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. 82-83.

Secondo Prévélakis la distinzione fra la nozione culturale, religiosa e diasporica di «nazione», propria dell'Oriente balcanico, e l'idea occidentale di «nazione» riferita al territorio e allo Stato, è fondamentale per capire la «questione d'Oriente» di ieri e di oggi. Molti dei problemi etnici e territoriali balcanici, oggi superficialmente attribuiti al carattere primitivo del nazionalismo balcanico, derivano in realtà dalla trasformazione delle nazioni diasporiche in nazioni territoriali.

N. 20. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. ni.

N. 21. Conf. M. Glenny, "The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers" cit., p. 143.

N. 22. Si veda I. Bibó, "A Kelet-európai Kisállamok nyomorusága", Uj Magyarország, Budapest 1946, trad. it. "Misericordia dei piccoli Stati dell'Europa orientale", il Mulino, Bologna 1994.

N. 23. Conf. M. Glenny, "The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers" cit., p. 144; M. Glenny, "The Fall of Yugoslavia", Penguin, London 1992.

N. 24. Si veda P. Iuso, "Il fascismo e gli ustascia, 1929-1941. Il separatismo croato in Italia", Gangemi, Roma 1998; J. W. Borejsza, "Il fascismo e l'Europa orientale. Dalla propaganda all'aggressione", Laterza, Roma-Bari 1981.

N. 25. Si veda M. A. Rivelli, "L'arcivescovo del genocidio", Kaos Edizioni, Milano 1999 e il commento di G. Lerner, "Il mistero di Stepinac", in «la Repubblica», 19 novembre 1999, p. 13. Lerner ricorda

che la domenica del 4 aprile 1941 il cardinale Stepinac fece intonare in tutte le chiese il "Te Deum" di ringraziamento per la nascita dello Stato indipendente croato sulla punta delle baionette nazifasciste. Come è noto, nel 1998, nel corso di una visita pastorale alla Croazia, l'attuale pontefice romano ha partecipato al rito di «beatificazione» di Stepinac.

N. 26. Conf. G. Ciano, "Diario 1939-43", vol. 2, Rizzoli, Milano 1963, p. 63. Devo questa citazione a una cortese segnalazione di Eugenio Ripepe.

N. 27. Si veda P. Garde, "Vie et mort de la Yugoslavie", Fayard, Paris 1992.

N. 28. Si veda J. Krulic, "La percezione dello stato-nazione da parte dei croati, dei «musulmani» bosniaci e dei serbi", in S. Cordellier, E. Poisson (a cura di), "Nations et nationalismes", trad. it. cit., p.p. 127-32.

N. 29. Conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. 113-17.

N. 30. E' nota l'importanza dei lavori di Jovan Cvijic dedicati alla geomorfologia e alla geografia politica dei Balcani. Si veda: J. Cvijic, "La péninsule balcanique", Colin, Paris 1918 e conf. G. Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p. 114.

N. 31. Si veda S. Romano, "Serbia e Kosovo", in M. Cabona (a cura di), "«Ditelo a Sparta». Serbia ed Europa contro l'aggressione della Nato", Graphos, Genova 1999, p.p. 188-97.

N. 32. Conf. J. Krulic, "La percezione dello stato-nazione da parte dei croati, dei «musulmani» bosniaci e dei serbi" cit., p.p. 130-31; G.

Prévélakis, "Les Balkans", trad. it. cit., p.p. 116-17; W. Hagen, "The Balkans Lethal Nationalism" cit., p. 56. Hagen sottolinea come un indice del crescente disagio inter-etnico entro la Federazione Jugoslava la vicenda dell'allontanamento del ministro degli Interni Alexander Rankovic, intransigente nazionalista serbo, da parte del maresciallo Tito nel 1966.

N. 33. Il testo apparve nel settembre 1986 sul giornale di Belgrado «Vecernji Novosti» e fu parzialmente smentito dall'Accademia che lo definì «una bozza di documento non destinata alla pubblicazione»; conf. T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo. Dall'origine del conflitto tra serbi e albanesi agli scontri di oggi", DataneWS, Roma 1998, p.p. 70-74; N. Janigro, "L'esplosione delle

nazioni" cit, p.p. 83-87.

N. 34. Conf. T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit., p.p. 21-24, 71-72; G. Scotto, E. Arielli, "La guerra del Kosovo", Editori Riuniti, Roma 1999, p.p. 42-52.

N. 35. Si veda R. J. Smith, "In Bosnia, Free Enterprise Has Gotten Way Out of Hand", in «International Herald Tribune», 27 dicembre 1999.

N. 36. Sulla nozione di «diritto internazionale umanitario» si veda: J. Gardam (a cura di), "Humanitarian Law", Ashgate, Brookfield 1999; S. R. Ratner, J. S. Abrams, "Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy", Oxford University Press, Oxford 1999.

N. 37. Mi permetto di rinviare su questo punto al mio "Cosmopolis. Prospects for World Government", Polity Press, Cambridge 1997, p.p. XII-XIV, 23, 43. Nel "Postscript" di questa edizione del mio libro avevo dedicato alcune pagine ad una riflessione sulla guerra di Bosnia.

N. 38. Sulla storia dell'Albania e sulla storia del Kosovo si veda: P. Arshi, S. Repishti, "Studies on Kosovo", Columbia University Press, New York 1984; R. Morozzo della Rocca, "Nazione e religione in Albania", il Mulino, Bologna 1990; M. Dogo, "Kosovo. Albanesi e serbi: le radici del conflitto", Marco Editore, Cosenza 1992; T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit.; M. Vickers, J. Pettifer, "Albania. From Anarchy to a Balkan Identity", Hurst & Company, London 1997, trad. it. Asterios, Trieste 1997; N. Malcom, "Kosovo, a Short History", New York University Press, New York 1998; M. Vickers, "Between Serb and Albanian: A History of Kosovo", Columbia University Press, New York 1998.

N. 39. Si veda G. de Rapper, "Che cosa significa essere albanese", «Limes» (1998), 3, p.p. 49-62.

N. 40. Conf. T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit., p. 33; si veda inoltre M. Roux, "Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti", in «Limes» (1998), 3, p.p. 31-48; A. Konomi, "Albania e Kosovo possono unirsi?", ivi, p.p. 71-88; R. Morozzo della Rocca, "Kosovo. Le ragioni di una crisi", ivi, p.p. 89-100.

N. 41. Sull'aspetto demografico della crisi per il Kovoso si veda D. T. Batakovic, "Progetti serbi di spartizione", in «Limes» (1998), 3,

p.p. 153-69, nel quale si sostiene fra l'altro che la crescita demografica degli albanesi rischia di produrre entro alcune decine di anni una Serbia a maggioranza etnica albanese.

N. 42. Conf. S. Romano, "Serbia e Kosovo" cit., p. 195. Il corsivo è mio.

N. 43. Sulle carriere criminali di personaggi come Zeliko Raznatovic, detto Arkan, Asanin Darko, Cedomir Mihailovic e, più in generale, sulla estesissima rete delle mafie serbe ed albanesi fra loro intrecciate e strettamente collegate con gruppi criminali europei, inclusa la mafia italiana, si veda: J. Peleman, "Gli Stati-mafia: dietro le quinte dei regimi balcanici", in «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 59-72.

N. 44. Sui successi iniziali e sul fallimento del progetto di emancipazione del Kosovo con mezzi democratici e non violenti - progetto fatto proprio dalla Lega Democratica del Popolo (L.D.K.) guidata da Ibrahim Rugova - si veda R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra", in «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 11-26; T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit., p.p. 97-103. Sui generosi ma inefficaci tentativi, ad opera di organizzazioni non governative europee, di prevenire la guerra del Kosovo si veda A. L'Abate, "Kosovo: una guerra annunciata", La meridiana, Molfetta 1999.

N. 45. Sulla storia dell'U.Ç.K. si veda: C. Hedges, "Kosovo's Next Masters?", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 3, p.p. 24-42; A. Nativi,

"Tecniche per un massacro", «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 35-42; A. Konomi, "Che cosa vogliono i kosovari", ivi, p.p. 49-58; T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit., p.p. 113-15.

N. 46. Conf. C. Hedges, "Kosovo's Next Masters?." cit., p.p. 26-28; A. Konomi, "I Balcani secondo gli albanesi. Intervista a B. Mahmuti", in «Limes» (1998), 3, p.p. 123-26.

N. 47. I cartelli della droga degli albanesi del Kosovo sono oggi considerati i più potenti e i più violenti in Europa. Nel 1996 circa 800 albanesi e kosovari sono stati arrestati per traffico di eroina nella sola Germania. In Svizzera sono circa duemila gli albanesi e i kosovari in prigione per lo stesso motivo (conf. J. Peleman, "Gli Stati-mafia: dietro le quinte dei regimi balcanici" cit., p.p. 66-68).

N. 48. Conf. M. Vickers, J. Pettifer, "Albania. From Anarchy to a Balkan Identity", trad. it. cit., p.p. 195-221; P. Mastrolilli, "La lobby

albanese in America", in «Limes» (1998), 3, p.p. 287-90. L'U.Ç.K. trova inoltre sostegno nella regione occidentale della Macedonia, abitata da una cospicua minoranza albanese: è qui che si rifornisce di armi automatiche provenienti dai saccheggi delle caserme albanesi del 1997 (conf. T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo" cit., p.p. 114-45).

N. 49. Conf. R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p. 23.

N. 50. Conf. *ibid.*, p. 25.

N. 51. Il testo inglese dell'accordo quadro dell'"Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo" (23 febbraio 1999), elaborato sul modello degli accordi di Dayton e posto al centro della trattativa di Rambouillet, può essere visto in "Dieci documenti sul Kosovo", in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3, p.p. 378-81; il testo integrale in lingua italiana si trova in appendice a T. Di Francesco (a cura di), "La Nato nei Balcani", Editori Riuniti, Roma 1999, p.p. 99-151; il testo integrale in lingua inglese può essere consultato all'indirizzo elettronico <http://www.monde-diplomatique.fr>. Sulla conferenza di Rambouillet in generale si veda G. Scotto ed E. Arielli, "La guerra del Kosovo: anatomia di un'escalation", Editori Riuniti, Roma 1999.

N. 52. Sull'accordo scolastico fra Milosevic e Rugova del settembre 1996 conf. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p.p. 20-21.

Sulla scarsa efficacia e poi sul fallimento della missione dell'Osce si veda: Ulisse, "Come gli americani hanno sabotato la missione dell'Osce", in «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 113-21.

N. 53. Conf. F. Fubini, "Il bacio di Madeleine, ovvero come (non) negoziamo a Rambouillet", in «Limes» (1999), 2, p.p. 19-20; M. Calvo-Platero, "Le tentazioni di una superpotenza", in a.a. v.v., "La pace e la guerra. I Balcani in cerca di futuro" cit., p.p. 131-36.

N. 54. Conf. M. Zucconi, "Crisi del Kosovo. L'occidente industriale contro la Serbia", in a.a. v.v., "Guerra e pace in Kosovo", «Quaderni Forum», 12 (1998), 3, p. 14; R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p. 22; F. Fubini, "Il bacio di Madeleine" cit., p. 20.

N. 55. Conf. G. Scotti, "Croazia, Operazione Tempesta. La liberazione della Krajina e il genocidio del popolo serbo", Gambaretti,

Roma 1996.

Scotti sostiene che l'attacco delle milizie croate contro i serbi è stato assistito dagli aerei della Nato, che hanno bombardato i radar di Knin, capitale della Krajina (ivi, p.p. 10-11).

N. 56. Sugli effetti delle sanzioni economiche decretate a più riprese contro la Jugoslavia si veda J. Müller e K. Müller, "Sanctions of Mass Destruction", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 3, p.p. 43-53; R. Becker, "Il ruolo delle sanzioni nella distruzione della Jugoslavia", in T. Di Francesco (a cura di), "La Nato nei Balcani" cit., p.p. 3-26.

N. 57. Conf. E. Di Nolfo, "Cosa si muove oltre il Kosovo?", in «Diorama letterario», (1999), 225, p.p. 5-8.

N. 58. Art. 8 dell'appendice B al capitolo 7 dell'"Interim Agreement for Peace and Selfgovernment in Kosovo" (conf. T. Di Francesco, a cura di, "La Nato nei Balcani" cit., p. 148);

N. 59. Art. 9 dell'appendice B al capitolo 7 dell'"Interim Agreement for Peace and Selfgovernment in Kosovo" (conf. T. Di Francesco, a cura di, "La Nato nei Balcani" cit., p. 148); sul tema conf. D. Caccamo, "Kosovo: vincitori e vinti, in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3, p. 370; F. Fubini, *Il bacio di Madeleine*" cit., p.p. 24-30.

N. 60. Si veda H. Kissinger, "U.S. Intervention in Kosovo is a Mistake", «The Boston Globe», 1 marzo 1999; H. Kissinger, "Nato Must Consider Ground Troops if Serbia Rejects Terms", in «Newsweek», 5 aprile 1999; H. Kissinger, "New World Disorder", ivi, 31 maggio 1999.

N. 61. «Bisognerà capire - scrive Georges Prévélakis - i valori di queste popolazioni provenienti da un ambiente ostile, caratterizzate da un particolare senso dell'onore, da un comportamento quasi suicida di fronte a forze superiori, espressione del rifiuto nei confronti di un destino crudele, di un senso forte della vita e della morte» ("Les Balkans", trad. it. cit., p. 163).

Capitolo secondo

LE RAGIONI DELLA GUERRA

1. "Una guerra intelligente".

Perché gli Stati Uniti e i loro alleati europei hanno deciso di fare guerra alla Repubblica Federale Jugoslava? E quale significato si può ragionevolmente attribuire alla motivazione umanitaria? E quale è stata la concreta posta in gioco della guerra, e quale la sua «natura»?

Rispondere a queste domande non è facile. Lo sarebbe se la motivazione umanitaria - il dovere morale della comunità internazionale di mettere fine ad una grave violazione dei diritti umani - potesse essere accolta senza esitazioni come la ragione «vera» della guerra, o, almeno, come il suo motivo prevalente. E rispondere sarebbe ancora abbastanza facile se, in alternativa, fosse possibile indicare con sicurezza un'altra «ragione sufficiente» della guerra, selezionandola entro l'ampio ventaglio delle ipotesi esplicative che sono state finora avanzate. Poiché la situazione non si presenta a mio parere in termini così semplici e trasparenti, mi propongo di discutere anzitutto la motivazione umanitaria, e poi di esaminare le principali ipotesi alternative.

Nell'affrontare questa discussione darò per scontato che la guerra per il Kosovo è stata una guerra «intelligente», nel senso che è stata oggetto di un grande investimento di risorse cognitive, di competenze specialistiche, di ricerche tecnologiche e informatiche, oltre che di una complessa e raffinata elaborazione strategica che negli Stati Uniti è iniziata, come cercherò di mostrare, almeno a partire dai primi anni novanta del ventesimo secolo. Non accorderò perciò molto credito all'idea, sostenuta da Eric Hobsbawm e, in Italia, da Lucio Caracciolo, che si sia trattato di una guerra sbagliata o improvvisata o, come pure è stato detto, «assurda» e «senza fini» (1). Né accoglierò l'idea, serpeggiante in alcuni settori della cultura politica di sinistra, che si sia

trattato di una guerra «preventiva» e, per così dire, «apocalittica», di fronte ad un grave ed impellente rischio di collasso dell'egemonia degli Stati Uniti, che si sarebbero trovati nell'incapacità di governare con mezzi non violenti la complessità economico-finanziaria dei processi di globalizzazione. I rischi di un'improvvisa catastrofe economico-finanziaria - e quindi politica e militare - sono naturalmente molto alti in una situazione internazionale lontana dall'equilibrio e nella quale le differenze nello sviluppo economico e nello «sviluppo umano» tendono ad aggravarsi e a produrre tensioni esplosive. Ma dopo il crollo del comunismo la superpotenza americana ha dato sinora ampia prova della sua capacità di controllare i fattori di crisi, anche grazie alla supremazia nucleare di cui dispone e all'assenza entro l'arena internazionale di alternative strategiche e di forze politiche capaci di contrastarla, a cominciare dall'Europa (2).

*

2. "Chi dice «umanità» cerca di ingannarti".

La disponibilità a dar credito alla motivazione umanitaria, in questo come in altri casi, è ovviamente condizionata dalla prospettiva filosofica che si assume di fronte al fenomeno della guerra. Chi si ispiro alla dottrina del "iustum bellum" o segua i precetti di un'etica militare di stampo anglosassone - penso ad esempio a Michel Walzer - è assai più disposto ad accogliere la motivazione umanitaria rispetto a chi aderisca, come è il caso di chi scrive, al realismo politico. In una prospettiva realistica non è rilevante valutare la sincerità delle convinzioni ideologiche di singoli decisori politici o militari, che può essere tranquillamente accordata. Il problema è un altro: cogliere la funzione persuasiva che una motivazione etica della guerra può svolgere nell'ambito stesso del conflitto. Ebbene, da questo punto di vista la qualificazione della guerra come «intervento umanitario» è un tipico strumento di autolegittimazione della guerra da parte di chi la sta conducendo. Come tale è parte della guerra stessa: è, in senso stretto, uno strumento di strategia militare diretto ad ottenere la vittoria sul nemico.

Ogni guerra è un evento che comporta un grande investimento di risorse umane, politiche ed economiche, che può avere conseguenze molto negative non soltanto sui cittadini del paese che la subisce, ma anche su quelli del paese che l'ha decisa per primo e che in ipotesi la conduce vittoriosamente. Niente più della guerra, a causa dei suoi costi umani e dei suoi altissimi rischi, richiede dunque una giustificazione ideale e una mobilitazione emotiva di massa: la motivazione umanitaria è uno strumento di questa necessaria acquisizione di consenso a favore della «propria» guerra, quali che siano le sue ragioni e i suoi obiettivi.

Dal punto di vista delle potenze occidentali, la motivazione umanitaria è probabilmente la più adatta al tipo di turbolenze presenti nell'arena internazionale dopo il crollo dell'impero sovietico e la fine del bipolarismo. Oggi le occasioni di intervento militare sono prodotte assai più da guerre civili, generate da contrasti di carattere etnico o religioso, che non da guerre fra Stati o fra gruppi di Stati. Le tradizionali motivazioni dell'interventismo militare delle potenze occidentali - la difesa della cristianità, la tutela della pace, la promozione della civiltà - sono ormai obsolete. Per di più, in una situazione di crescente globalizzazione dell'orizzonte politico e comunicativo, l'universalismo della motivazione umanitaria è retoricamente efficace perché consente di contrapporre l'«opinione pubblica mondiale» e l'«etica universale» al particolarismo deviante di un singolo Stato o regime politico.

"Wer Menschheitsagt, will betrügen", ha scritto settant'anni fa Carl Schmitt, riprendendo una massima di Proudhon: «chi dice 'umanità' cerca di ingannarti». Non è necessario aderire al radicale antiumanesimo schmittiano per diffidare di chi usa la parola «umanità» nel contesto di una guerra. Lo fa molto probabilmente perché è uno strumento che si presta bene al fine di degradare moralmente l'avversario, di isolarlo come «nemico dell'umanità» e di essergli ostile sino all'estrema disumanità (3).

L'argomento secondo il quale la guerra che «purtroppo» si sta conducendo è resa doverosa dall'imperativo morale di porre fine ai «crimini contro l'umanità» che il proprio nemico sta commettendo - crimini oggi rappresentabili in modo suggestivo dai mezzi di comunicazione di massa - corrisponde alla tradizionale necessità di legittimare la propria guerra come "iustum bellum" e di bollare il

proprio avversario come "iniustus hostis". Del resto la dottrina etico-teologica della «guerra giusta» è stata escogitata nel Medioevo, e da allora coerentemente utilizzata, proprio per questo fine (4).

Ma, a parte queste considerazioni generali, nel caso della guerra per il Kosovo ci sono importanti circostanze di fatto che raccomandano lo scetticismo circa le ragioni e gli obiettivi della guerra umanitaria. Ci sono le dichiarazioni dei massimi esponenti politici occidentali, da Tony Blair a Massimo D'Alema, a Madeleine Albright, allo stesso presidente Bill Clinton, che in alcuni casi si lasciano sfuggire eloquenti ammissioni.

Ammettono che, accanto alle motivazioni umanitarie, ci sono ragioni della guerra che riguardano la sicurezza, la prosperità economica, il prestigio internazionale dei propri paesi (5). Esemplari per la loro ambiguità moralistica e il loro timbro neocoloniale sono le espressioni usate da Blair a proposito del nuovo internazionalismo varato dall'ingerenza umanitaria della Nato:

"Adesso noi dobbiamo costruire un nuovo sistema. Oggi le nostre azioni sono guidate da una sottile commistione di nostri interessi e di fini etici a difesa di valori che ci sono cari. Se possiamo affermare e diffondere i valori della libertà e dello Stato di diritto, dei diritti umani e della società aperta, questo è anche nel nostro interesse. La diffusione dei nostri valori ci rende pili sicuri" (6).

E non meno illuminanti sono le dichiarazioni del Segretario di Stato americano, Madeleine Albright:

"Il sostegno dei diritti umani non è solo una nuova forma di solidarietà internazionale. E' indispensabile alla nostra sicurezza e al nostro benessere, perché i governi che calpestano i diritti dei propri cittadini finiscono prima o poi per non rispettare nemmeno i diritti degli altri. I regimi che diffondono insicurezza opprimendo le proprie minoranze danno anche asilo ai terroristi, commerciano in droga o preparano in segreto armi di distruzione di massa" (7).

Del resto l'amministrazione statunitense aveva già più volte dichiarato di considerare il Kosovo, assai più della Bosnia-Erzegovina, uno spazio geopolitico che coinvolgeva interessi strategici fondamentali per la sicurezza nazionale americana. Celebre da questo punto di vista è il «messaggio natalizio», e cioè l'esplicita diffida inviata al governo jugoslavo dal presidente George Bush il 24 dicembre 1992. Ed è

altrettanto noto che nel 1994 il presidente Clinton aveva incaricato il nuovo Segretario di Stato, Lawrence Eagleburger, di inviare un breve telegramma al suo ambasciatore a Belgrado, con l'incarico di leggerlo personalmente a Milosevic. Il testo del telegramma diceva:

"In caso di conflitto in Kosovo causato da un'azione serba, gli Stati Uniti saranno pronti a utilizzare forze militari contro i serbi in Kosovo e contro la stessa Serbia" (8).

Ma a suggerire diffidenza nei confronti della retorica umanitaria c'è soprattutto la scarsa affidabilità di rappresentazioni degli orrori della «pulizia etnica» attribuiti unilateralmente dai mezzi di comunicazione occidentali alle milizie serbe e imputati alla responsabilità politica (e penale) del governo di Belgrado. Persino la strage di Raçak, che è stata assunta come l'emblema della barbarie serba, è tutt'altro che un «fatto» documentato e non controverso. Si ricorderà che il giorno successivo alla scoperta della strage lo statunitense William Walker, capo della missione dell'Osce, la definì pubblicamente, dopo lunghe consultazioni telefoniche con il Dipartimento di Stato, un «crimine contro l'umanità» e lo attribuì senz'altro alla responsabilità dell'esercito e della polizia serbi. E si ricorderà che fu l'ondata emotiva prodotta da queste dichiarazioni che spinse i paesi del «Gruppo di contatto» a convocare la conferenza di Rambouillet e ad aprire le porte all'intervento militare della Nato. Ebbene oggi ci sono molti dubbi, che la commissione di inchiesta finlandese non è stata in grado di risolvere, sulle responsabilità dell'eccidio, sulle sue modalità e sulla stessa identità di una parte delle vittime: per gli uni si è trattato di un massacro di civili inermi compiuto dalla polizia serba, per gli altri è stato il risultato di sparatorie provocate da agguati dell'U.Ç.K. contro pattuglie serbe (come hanno testimoniato alcuni osservatori italiani dell'Osce), poi «costruito» come un eccidio efferato e raccapricciante a fini propagandistici (9).

E altrettanto poco affidabile è risultata la lugubre contabilità delle perdite che la comunità kosovaro-albanese ha subito nel corso della guerra civile. Senza sottovalutare la gravità degli eccidi dei quali i serbi si sono macchiati, l'accusa di genocidio nei loro confronti deve essere considerata, esattamente come la giustificazione umanitaria, uno strumento militare. Il numero delle vittime causate dalla guerra civile nel corso dell'anno precedente all'attacco della Nato non ha superato le

duemila unità. Questo dato, confortato dal parere del Consiglio per la Difesa dei Diritti Umani e delle Libertà di Prishtina (10), viene oggi generalmente accettato e vale da solo a smentire sia le dichiarazioni del ministro della difesa degli Stati Uniti, William Cohen, che il 16 maggio 1999 aveva denunciato l'uccisione di centomila kosovaro-albanesi, sia la cifra ufficiale della Nato, che era di diecimila vittime.

Sulla base delle ricerche condotte in Kosovo dopo la fine della guerra dai contingenti della Nato e dai "teams" di specialisti inviati dagli Stati Uniti e dall'Inghilterra per assistere il Tribunale dell'Aia, è realistico far ammontare le vittime complessive degli scontri armati nell'area del Kosovo (e cioè nell'anno precedente l'intervento della Nato e durante tale intervento) a 4-5 mila unità, in maggioranza di etnia albanese. Nell'intera area del Kosovo non si è trovata alcuna traccia delle famigerate «fosse comuni», che invece vennero scoperte in Bosnia-Erzegovina dopo la conclusione della guerra (11). Non si può dunque parlare né di genocidio, né di una guerra civile particolarmente cruenta, se paragonata, ad esempio, con conflitti in atto nella stessa area mediterranea, come la guerra civile di Algeria dove, nello stesso periodo, sono stati trucidati non meno di centomila civili.

Se l'insieme di queste osservazioni merita una minima considerazione, allora si può concludere che la motivazione umanitaria, quale che sia il grado di sincerità morale di chi la ha proposta, non vale a offrire alcuna «spiegazione» della guerra per il Kosovo, perché è stata essa stessa una componente della guerra: una componente che deve essere «spiegata» come molti altri aspetti di questa vicenda bellica.

*

3. "Una guerra contro l'Europa?"

Un'ipotesi esplicativa che è stata avanzata in alternativa alla motivazione umanitaria fa perno sull'idea che l'attacco della Nato contro la Federazione Jugoslava è stato voluto dagli Stati Uniti in competizione con l'Europa e con una motivazione ostile nei confronti del suo processo di integrazione.

La ragione principale della guerra, si sostiene, sta nella volontà

degli Stati Uniti di subordinare sul terreno militare, politico ed economico i paesi dell'Europa unita, che il processo di integrazione sta trasformando in una minaccia per il primato americano. Questa tesi, per lo più sostenuta da autori europei, è stata esposta con particolare impegno analitico da Alain de Benoist e da Charles Champetier (12).

Secondo de Benoist la principale finalità perseguita dalla superpotenza americana è stata quella di far intendere agli europei che essi non erano in grado di regolare la questione balcanica senza l'intervento di Washington.

E' per questa ragione che, usando la forza, gli Stati Uniti si sono proposti di creare tra l'Europa occidentale e il mondo slavo-ortodosso, inclusa quindi la Russia, una nuova «cortina di ferro».

Un secondo obiettivo degli Stati Uniti, sostiene de Benoist, è stato quello di creare tra il Kosovo e l'Albania un protettorato permanente in una zona geostrategica centrale entro l'area balcanica. Questo avrebbe consentito agli Stati Uniti di svolgere la funzione di gendarme nei Balcani e nel Mediterraneo e di stringere la Jugoslavia in una tenaglia, costituita per un verso dai paesi dell'est europeo ormai integrati nella Nato (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria) e per un altro verso dai paesi mussulmani - o legati al mondo mussulmano - come l'Albania, la Bulgaria e la Turchia.

Infine gli Stati Uniti si sarebbero proposti di facilitare la creazione di alcune "enclaves" islamiche (la Bosnia, la futura «Grande Albania») nell'Europa centro-meridionale, in modo da accentuare la divisione del continente e compensare agli occhi dei propri alleati arabi l'aiuto fornito allo Stato di Israele (13).

Per conto suo, nel suo saggio intitolato "Una guerra contro l'Europa", Champetier sostiene che una delle motivazioni fondamentali che hanno spinto gli Stati Uniti alla guerra è stata quella di «dividere l'Europa». La superpotenza americana è intervenuta per rimuovere l'ostacolo, rappresentato dalla Federazione Jugoslava, nei confronti del progetto di occupazione politico-militare dell'intera area territoriale che va dal Baltico all'Adriatico e al Mediterraneo orientale. Si tratta di un'area di fatto o potenzialmente controllata dalla Nato con la sola eccezione della Jugoslavia, un paese per lunga tradizione indipendente, «non allineato» sin dall'epoca di Tito e oggi semmai orientato verso Mosca o, al più, verso Parigi, e non verso Berlino, Londra o

Washington. In questo senso - l'analisi di Champetier converge qui con quella di de Benoist - la continuità territoriale dei paesi aderenti alla Nato avrebbe costituito la nuova «cortina di ferro» destinata a dividere l'Europa. Gli Stati Uniti, potenza marittima alla pari della Gran Bretagna, sono dominati, sostiene Champetier, dallo stesso incubo che ha ossessionato i britannici nel corso delle guerre balcaniche e nell'impostazione della «questione d'Oriente»: contrastare l'emergere in Eurasia di una potenza continentale. La guerra per il Kosovo risponde dunque al disegno di separare l'Europa centro-occidentale, naturalmente incline ad accettare il protettorato statunitense, dall'Europa orientale e dal mondo slavo-ortodosso - anzitutto dalla Russia - che gli Stati Uniti intendono sospingere verso oriente e comprimere entro confini asiatici (14).

Questa interpretazione in chiave «antieuropea» intende la guerra per il Kosovo come l'ultima pagina - la pagina atlantica - della «questione d'Oriente», e cioè come una continuazione delle guerre balcaniche che le potenze occidentali hanno innescato o assecondato nel corso del Novecento. I Balcani sono stati ancora una volta al centro di una spartizione concorrenziale fra grandi potenze, questa volta con la partecipazione, accanto ai paesi europei, degli Stati Uniti.

Si tratta di una interpretazione suggestiva, corroborata anzitutto dal fatto che, come ho sostenuto nel primo capitolo, l'intervento militare della Nato ha ripetuto modalità politiche e diplomatiche lungamente sperimentate nei Balcani dalle potenze europee. E non è da sottovalutare la circostanza che gli effetti locali del nuovo intervento richiamano da vicino quelli delle tradizionali guerre balcaniche: l'exasperazione della tensione fra nazioni diasporiche e Stati territoriali, l'esodo di massa delle popolazioni autoctone, lo smembramento del corpo politico jugoslavo, l'impoverimento diffuso delle popolazioni, la dipendenza militare, politica ed economica dei paesi balcanici dal protettorato delle potenze occidentali. E non sono mancate tensioni, all'interno dell'Alleanza Atlantica, interpretabili come indice di un potenziale contrasto fra l'unilateralismo strategico degli Stati Uniti e l'aspirazione dell'Europa continentale ad un certo grado di autonomia anche sul terreno militare: ciò è emerso, sia pure con molte reticenze e ambiguità, nei mesi successivi alla guerra (15).

Tutto questo è difficilmente contestabile e fornisce elementi molto

importanti per un'interpretazione complessiva delle ragioni e degli scopi dell'intervento «umanitario» delle potenze occidentali. Non si tratta però, a mio parere, di una spiegazione in se stessa esaustiva, che dispensi da altre riflessioni e da altre indagini nel labirinto strategico della guerra. Le motivazioni che in passato hanno spinto gli imperi europei ad occuparsi della «questione d'Oriente» erano piuttosto chiare: i Balcani erano uno degli spazi principali entro i quali si giocava la secolare partita dell'equilibrio fra le potenze europee. Nell'area balcanica convergevano, come abbiamo visto, gli interessi strategici della Russia zarista, la pressione dei popoli germanici verso sud, l'egemonia marittima della Gran Bretagna, il colonialismo francese. Ma le proiezioni strategiche degli Stati Uniti, unica superpotenza planetaria dopo la fine della guerra fredda, trascendono l'ambito geopolitico della «questione d'Oriente» e tendono a farsi assai complesse e differenziate. E altrettanto può dirsi per la Nato e per ogni altro protagonista diretto o indiretto della «guerra umanitaria», incluse l'India e la Cina, che alla guerra si sono opposte pur non essendo coinvolte nella dimensione geopolitica della «questione balcanica».

Per tentare di capire quale è stata la strategia complessiva della guerra per il Kosovo sarà dunque necessario tentare di reinterpretare la «questione d'Oriente» entro una cornice molto più ampia e intendere i Balcani come uno scacchiere sul quale si è giocata per la prima volta - e probabilmente si continuerà a giocare nei prossimi anni - una partita che ha per posta l'egemonia mondiale.

*

4. "Una guerra per il controllo dei «corridoi»?"

Un'altra importante proposta esplicativa ha messo a fuoco le correlazioni economiche della guerra, contrastando il luogo comune che nei Balcani, a differenza che nell'area del Golfo Persico, gli Stati Uniti non potevano essere sospettati di intervenire perché attratti dalle risorse economiche locali o da opportunità di concorrenza economica con l'Europa o di allargamento dei propri mercati.

Si è sostenuto anzitutto, in termini generali, che la creazione di

un'area di forte instabilità politica nei Balcani era nell'interesse degli Stati Uniti.

Questo avrebbe posto gravi ostacoli alla costruzione di un'economia europea unificata: avrebbe accresciuto la pressione dell'emigrazione balcanica verso l'Europa, creato difficoltà agli investimenti europei, paralizzato i flussi turistici, incoraggiato il contrabbando e i traffici illeciti.

Avrebbe insomma prodotto turbolenze che sarebbero state difficilmente sostenibili da parte dell'Europa - e del sistema finanziario dell'Euro - senza il tutorato egemonico degli Stati Uniti. E non si può negare, a posteriori, che la guerra ha avuto effetti negativi sulla stabilità economica e finanziaria dell'Unione Europea.

Altri autori, con argomenti un tempo monopolio delle analisi marxiste, hanno fatto riferimento agli interessi della potente industria bellica statunitense. Si è sostenuto che l'intervento militare degli Stati Uniti nell'area balcanica non solo ha stimolato il mercato della produzione di armi, ma ha contribuito a fare della Nato un punto di invincibile attrazione militare per i paesi dell'intera area dell'Europa ex socialista. E' noto che l'adesione di un nuovo paese all'Alleanza Atlantica comporta notevoli profitti per l'industria statunitense delle armi. E si è aggiunto che le nuove adesioni alla Nato dei paesi dell'Est europeo comportano la loro integrazione nella "Southeast European Cooperation Initiative", che è un sistema di partenariato economico pilotato dalla "Trade and Development Agency", in concorrenza con l'Unione europea e con l'espansione dell'area economico-finanziaria dell'Euro (16).

Ma il tema centrale è un altro: è quello del controllo dei cosiddetti «corridoi» che, da Oriente ad Occidente, collegano il Mar Caspio e il Caucaso al Mediterraneo, ai Balcani e all'Europa meridionale, e che europei e statunitensi, in concorrenza con la Russia e con l'Iran, considerano di importanza vitale per far affluire le immense riserve petrolifere della regione verso i paesi industrializzati. Le riserve di idrocarburi dell'area caucasica e caspica sono oggi stimate di livello equivalente, se non superiore, a quelle del Golfo Persico. Si ritiene che il solo Kazakistan disponga di riserve petrolifere superiori ai nove miliardi di barili di petrolio, tali da consentire l'estrazione di 700 mila barili al giorno. E ciò spiega l'interesse manifestato da società

petrolifere statunitensi, come la Chevron, nei confronti del petrolio transcaucasico. La Turchia e i Balcani sono dunque un prezioso ponte di passaggio del flusso energetico verso l'Europa mediterranea (17).

I «corridoi» saranno il fattore decisivo per disegnare la futura geoeconomia dell'intero continente euro-asiatico. Il problema delicato è individuare le linee di passaggio delle «rotte del petrolio» che dal Turkmenistan, grande produttore di oro nero, e dall'Azerbaijan portino il greggio oltre i porti del Mar Nero, del Bosforo e dei Dardanelli. Per gli Stati Uniti il problema è di far passare gli oleodotti in territori sicuri, e cioè attraverso paesi, eventualmente islamici, ma che siano dipendenti o controllabili, escludendo ogni altro Stato sia dall'attraversamento territoriale che dal collegamento agli impianti di distribuzione. Non a caso la Turchia è oggetto di una crescente attenzione diplomatica da parte degli Stati Uniti che la considerano un preziosissimo baluardo orientale della Nato. Per conto suo l'Europa, forzando la sua identità culturale e la sua vocazione democratica, si è impegnata ad accogliere la Turchia nell'Unione entro il 2004. E gli Stati Uniti si propongono naturalmente di escludere dal percorso degli oleodotti l'Iran e, soprattutto, la Russia, tendendo a porsi in una posizione concorrenziale anche verso l'Europa (18).

In questo quadro un rilievo particolare è venuto assumendo il progetto del «corridoio 8», finanziato dal Fondo Monetario Internazionale, dall'Unione Europea e dalla Francia, per la realizzazione di un asse est-ovest che parta dalla costa bulgara del Mar Nero, attraversi la Macedonia e l'Albania meridionale e raggiunga l'Adriatico nei porti di Durazzo e di Valona. Lungo questa direttrice, che è stata aperta, come ricorda Luca Rastello, dal traffico di eroina di provenienza turca, è prevista la realizzazione di un'autostrada, di una linea ferroviaria ad alta velocità e, soprattutto, del più grande oleodotto della storia europea (18).

Una clamorosa conferma del rilievo strategico che questi progetti hanno per le economie occidentali si è avuta al vertice di Istanbul dei paesi dell'Osce, tenutosi nei giorni 18-19 novembre 1999. Per un verso, i leader occidentali, inclusi Clinton e D'Alema, hanno usato un linguaggio molto duro nei confronti del governo russo, rappresentato da Eltsin in persona, per censurare la repressione russa dei ribelli ceceni e per ribadire il diritto di ingerenza degli Stati (occidentali) per la tutela

dei diritti dell'uomo. Per un altro verso, è stato sottoscritto alla presenza di Clinton, che lo ha fortemente voluto, un accordo politico-commerciale dal quale è rimasta esclusa la Russia. L'accordo riguarda la costruzione di un oleodotto lungo oltre 1700 chilometri che partendo dalla capitale dell'Azerbaijan, Baku, raggiungerà il porto turco di Ceyhan, nel golfo mediterraneo di Alessandretta. L'oleodotto sarà in grado di trasportare, senza intermediazioni, oltre un milione di barili di petrolio al giorno e sarà affiancato da un potente gasdotto. Alla sua costruzione parteciperanno, assieme a importanti "corporations" statunitensi, il Turkmenistan, l'Azerbaijan, la Georgia e la Turchia, evitando l'attraversamento dei territori della Russia e dell'Iran (20).

Anche l'area turco-balcanica presenta dunque, indirettamente ma non per questo in misura meno rilevante rispetto al Medio Oriente, connessioni cruciali con la strategia internazionale dell'accaparramento delle fonti energetiche. E questa strategia ha sempre visto le maggiori potenze industriali, "in primis" gli Stati Uniti, inclini all'uso della forza per garantire la sicurezza dei trasporti, per scongiurare i rischi di una limitazione dei flussi o per evitare un eccessivo aumento dei costi. In una prospettiva realistica non si può dunque escludere che la componente economica - in particolare la competizione per il controllo dei «corridoi» - abbia avuto rilievo nell'indurre le potenze occidentali alla «guerra umanitaria».

*

5. "Un federalismo egemonico?"

Una terza linea interpretativa, che a mio parere va considerata con molta attenzione, si concentra nell'analisi della gerarchia mondiale del potere e della ricchezza, il cui vertice oggi è saldamente occupato dagli Stati Uniti.

Dopo il crollo dell'Unione Sovietica e la dissoluzione del Patto di Varsavia gli Stati Uniti sono rimasti, in assoluto, i soli signori della guerra e della pace a livello planetario. Ed è in funzione delle fondamentali strategie politiche ed economiche della «iperpotenza» americana che è possibile tentare anche una interpretazione della guerra

per il Kosovo.

In questo quadro, sono a mio parere di grande interesse le analisi strategiche messe a punto da autori statunitensi come, fra gli altri, Zbigniew Brzezinski, Richard Haas e Samuel Huntington. In questo caso non si tratta di proposte interpretative della guerra per il Kosovo o di altri conflitti che abbiano coinvolto gli Stati Uniti: si tratta di elaborazioni teoriche che si rivolgono normativamente all'amministrazione degli Stati Uniti e dalle quali, per la loro autorevolezza e rappresentatività, è possibile ricavare ragionevoli congetture sui motivi che hanno spinto gli Stati Uniti alla «guerra umanitaria». Nessuno di questi autori esclude infatti che il necessario, inevitabile protagonismo egemonico della massima potenza mondiale comporti anche l'uso della forza.

Per Zbigniew Brzezinski, ad esempio, i Balcani sono un'area di estremo rilievo nella prospettiva egemonica degli Stati Uniti. Come già avevano indicato alcuni studi strategici dei primi anni novanta, i Balcani, non meno del Medio Oriente, sono un «arco di crisi» (21). Lo sono perché si tratta di uno spazio entro il quale, per usare la metafora tettonica usata da Huntington, si sovrappongono e fanno attrito le «linee di faglia» fra la cristianità occidentale, il mondo slavo-ortodosso e l'Islam. E lo sono soprattutto perché la penisola balcanica si affaccia sul vuoto geopolitico spalancato dalla dissoluzione del sistema sovietico e sull'ampia area caucasica e transcaucasica ove si gioca la partita delle risorse energetiche.

Tramontata l'era degli imperi regionali, tocca agli Stati Uniti, consapevoli del proprio assoluto primato e della propria ineludibile funzione di reggenti dei destini del mondo, vigilare perché nel continente euro-asiatico non sorga un nemico dell'America. Per questo il sistema di sicurezza europeo deve «pienamente coincidere con quello americano» in modo che l'Europa divenga «la testa di ponte americana sul continente euroasiatico». E per questo, in generale, occorre mettere da parte ogni «multilateralismo dogmatico» che può incrinare la stabilità egemonica di un mondo unipolare (22).

Secondo Richard Haas gli Stati Uniti devono farsi promotori di una rete di connessioni planetarie sia utilizzando la vasta gamma dei regimi internazionali e delle istituzioni che sono già operanti, sia promuovendo nuove interazioni al fine di non disperdere i grandi

vantaggi che la conclusione vittoriosa della guerra fredda ha garantito al vincitore. Messa da parte la tentazione dell'egemonismo gerarchico e unilaterale, pericolosa in un mondo complesso, turbolento e non sufficientemente strutturato, l'obiettivo dell'iperpotenza americana dovrebbe essere quello di promuovere la democrazia, la tutela dei diritti dell'uomo e l'economia di mercato con forme di intervento, anche di carattere militare, ma che siano sostanzialmente cooperative e concordate entro la comunità internazionale.

Si tratterebbe di reclutare di volta in volta, nelle singole situazioni conflittuali, i partner che siano inclini alla collaborazione, e occorrerebbe incentivare in forme appropriate gli incerti o i riluttanti (23).

Haas propone insomma il modello di un "global sheriff" che sappia usare in modo intelligente e flessibile il suo potere, così come è successo nella guerra del Golfo, quando la superpotenza americana è riuscita a ottenere la collaborazione militare non solo di molti paesi islamici, ma di un'amplessissima, eterogenea coalizione di Stati. Questo potrà verificarsi anche entro il complesso e dinamico sistema di relazioni che lega gli Stati Uniti alla Nato e all'Unione Europea: ai partner europei tradizionali, ai nuovi membri della Nato e ai nuovi membri dell'Unione Europea.

Altrettanto gli Stati Uniti dovrebbero proporsi di fare nell'America centrale e meridionale e, in modo particolarmente attivo, nei Balcani, in Medio Oriente e nell'Asia di Sudest e di Nordest.

I temi messi a fuoco da Brzezinski e da Haas ritornano nel saggio di Huntington, "The Lonely Superpower", apparso su «Foreign Affairs» durante la guerra per il Kosovo (24). Huntington sostiene che dopo la fine del bipolarismo la "global structure of power" presenta una caratteristica singolare: ci troviamo in presenza di un'unica «superpotenza», ma questo non significa che il mondo sia «unipolare». Con la superpotenza americana convivono, sia pure ad un gradino inferiore ed entro ambiti regionali, altre grandi potenze: la Germania e la Francia in Europa, la Russia nell'area euro-asiatica, la Cina e il Giappone nell'area del Pacifico, l'India e l'Iran nell'Asia meridionale, il Brasile nell'America latina, il Sudafrica e la Nigeria in Africa. Queste potenze svolgono ruoli di egemonia regionale di cui la superpotenza americana deve tener conto. Le principali questioni internazionali

richiedono, per essere risolte, che accanto alla volontà della superpotenza ci sia di volta in volta il consenso anche di un certo numero di grandi potenze regionali (25).

Huntington riconosce che gli Stati Uniti sono il solo Stato che dispone di un'assoluta preminenza in tutti i principali settori funzionali - economico, militare, diplomatico, ideologico, tecnologico, culturale - e che sono in grado di promuovere i propri interessi in ogni parte del mondo. Ma l'ibrida situazione «uni-multipolare» rischia di provocare gravi tensioni: la superpotenza americana è tentata di operare come se il mondo fosse perfettamente unipolare, mentre le grandi potenze regionali premono nella direzione di un multipolarismo meno imperfetto e si sentono minacciate dalla tendenza degli Stati Uniti ad imporre la loro "global hegemony".

Huntington sostiene che nel corso degli anni novanta gli Stati Uniti hanno tentato o hanno dato l'impressione di tentare la realizzazione più o meno unilaterale di operazioni del seguente tenore:

"fare pressione su altri paesi perché adottino prassi e valori americani in tema di diritti dell'uomo e di democrazia; impedire ad altri paesi di acquisire capacità militari in grado di contrastare la superiorità militare americana nel settore delle armi convenzionali; imporre in paesi stranieri l'extraterritorialità legale di persone e di beni americani; classificare i paesi stranieri secondo la scala della loro adesione agli standard americani in materia di diritti umani, droghe, terrorismo, proliferazione nucleare, produzione missilistica, libertà religiosa; applicare sanzioni contro i paesi che non accettano gli standard americani in tali materie; promuovere gli interessi delle grandi corporations americane sotto lo slogan del libero commercio e dell'apertura dei mercati; modellare le politiche della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale in modo da farle corrispondere agli interessi delle grandi corporations americane; interferire con conflitti locali non direttamente pertinenti; intimidire con la minaccia della forza altri paesi costringendoli ad adottare politiche economiche e sociali tali da favorire gli interessi economici americani; promuovere la vendita all'estero di armi prodotte dagli americani impedendo ai paesi stranieri di fare altrettanto nel territorio americano; imporre il licenziamento di un Segretario generale delle Nazioni Unite e la nomina del suo successore; aprire la Nato alla partecipazione di paesi come la Polonia,

l'Ungheria e la Repubblica Ceca ponendo il veto ad altre adesioni; decidere sanzioni militari contro l'Iraq e applicare pesanti sanzioni economiche contro il regime iracheno; classificare alcuni paesi come «Stati fuorilegge» escludendoli da istituzioni internazionali come ritorsione per il loro rifiuto di sottomettersi a richieste americane" (26).

Questo lungo catalogo che denuncia l'egemonismo unilaterale degli Stati Uniti serve ad Huntington per raccomandare, in parziale polemica con Haas, una sorta di pratica egemonica multilaterale, che coinvolga di volta in volta, accanto agli Stati Uniti, le potenze subregionali e consenta una realizzazione meno conflittuale degli interessi americani (27). In questo modo cadranno le ragioni della diffidenza delle piccole e medie potenze nei confronti dello «sceriffo globale», oggi percepito come una minaccia per la loro autonomia e prosperità e accusato di «imperialismo finanziario» e di «colonialismo culturale».

Gli schemi teorici elaborati da Brzezinski, Haas e Huntington mettono dunque in luce non solo le dinamiche e le alternative interne all'egemonismo globale che la superpotenza americana è «costretta» ad esercitare, ma segnalano una delle probabili ragioni per le quali gli Stati Uniti puntano, per il presidio egemonico del continente euro-asiatico, sulla stretta cooperazione militare dei paesi europei all'interno della «nuova Nato». Abbandonato il suo statuto originario di alleanza militare difensiva, nel corso degli anni novanta la Nato si è trasformata nella istituzione sovranazionale entro la quale gli Stati Uniti sperimentano il modello del «federalismo egemonico» (28). E questa categoria strategica può offrire un altro, importante indizio per tentare di capire le ragioni, le modalità e gli obiettivi della «guerra umanitaria».

*

6. "Un'alleanza atlantica per l'egemonia euro-asiatica?"

La chiave principale per intendere le ragioni strategiche generali della guerra per il Kosovo va dunque cercata - e a mio parere può essere trovata - nella complessa evoluzione che nel corso degli anni novanta ha trasformato la Nato in qualcosa che si potrebbe chiamare «regime

egemonico sovranazionale», mutuando il termine «regime» dalla teoria dei «regimi internazionali» di Stephen Krasner e Robert Keohane (29). E d'altra parte la chiave per intendere la strategia globale di questa trasformazione va cercata nei documenti dell'amministrazione statunitense che a partire dai primi anni novanta del ventesimo secolo - parallelamente alla preparazione della guerra del Golfo - mettono a fuoco le nozioni di "new world order" e di "global security".

L'Alleanza Atlantica era sorta nell'immediato dopoguerra con una funzione difensiva: Stati Uniti ed Europa si erano alleati per proteggersi dalla minaccia sovietica, aggregando i paesi democratici e i paesi dittatoriali come il Portogallo, la Turchia e la Grecia dei colonnelli, che desideravano essere accolti sotto l'ombrello nucleare della Nato.

Ovviamente il comando supremo e i più alti gradi della gerarchia militare della Nato erano saldamente in mano agli Stati Uniti.

Questa struttura militare difensiva rischiava di perdere ogni significato dopo il crollo dell'Unione Sovietica e lo scioglimento del Patto di Varsavia.

In un mondo non più bipolare il sodalizio transatlantico che garantiva la presenza militare degli Stati Uniti in Europa andava dunque fondato su nuove basi. E nuove funzioni dovevano essere attribuite al suo imponente dispositivo militare. Il nuovo atlantismo doveva essere espressione di una strategia rinnovata: proiettiva e non difensiva, espansiva e non soltanto reattiva, dinamica e flessibile e non statica e rigida. E il tema della sicurezza non doveva limitarsi alla dimensione militare, ma doveva estendersi a ricomprendere le dimensioni della politica e dell'economia, anche per controllare i processi di scomposizione dell'impero sovietico (30).

E' sulla base di queste premesse che, con notevole prontezza di riflessi strategici, al Vertice di Roma dell'Alleanza Atlantica del novembre 1991 gli Stati Uniti presentano il «Nuovo concetto strategico dell'Alleanza».

Caduta la tensione lungo l'asse Est-Ovest - si sostiene - le minacce contro la stabilità e la pace vengono soprattutto dal Terzo mondo e riguardano la proliferazione delle armi nucleari, l'interruzione dei flussi di approvvigionamento delle risorse energetiche, necessarie per il mondo industrializzato, gli atti di terrorismo e di sabotaggio, le rivalità etniche e le contese territoriali. E nella dichiarazione conclusiva del

Vertice di Roma c'è un primo accenno alla nuova vocazione della Nato a superare i limiti geografici della propria competenza militare, definiti dal suo Statuto, e si accenna al dovere dell'Alleanza di tener conto del «contesto globale» (31).

La strada è aperta perché nel giugno del 1992 la Nato si dichiara a disposizione delle Nazioni Unite e del C.S.C.E. (oggi Osce) per un intervento di "peace-keeping" nei territori della ex Jugoslavia. Si tratta di un intervento "out of area" e per scopi non difensivi, che non solo viola gli articoli 5 e 6 dello Statuto della Nato, ma è lesivo dell'intera normativa del capitolo settimo della Carta delle Nazioni Unite, che non prevede che un intervento militare di natura non strettamente difensiva possa essere affidato a organizzazioni regionali, per di più in operazioni non poste sotto la direzione o il controllo del Consiglio di Sicurezza (32). Non per questo l'offerta viene respinta e inizia così, fra il 1993 e il 1995, la serie di interventi della Nato nell'area della ex Jugoslavia, che assumono ben presto il profilo di azioni politico-militari autorizzate o tacitamente approvate dalle Nazioni Unite e dalla C.S.C.E. (Osce).

In una "escalation" di forzature o di aperte violazioni sia del proprio Statuto, sia della Carta delle Nazioni Unite, la Nato funge ormai da braccio armato delle Nazioni Unite e pretende per sé il comando unico dei contingenti militari - lo si vedrà in particolare nell'agosto del 1995 con l'operazione "Deliberate Force" - operanti nei Balcani. E alla fine alla Nato verranno di fatto attribuite - e qui siamo ormai nella più conclamata anarchia internazionale - anche funzioni di tipo giudiziario. Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, istituito nel frattempo dal Consiglio di Sicurezza, si servirà sistematicamente dei contingenti della Nato presenti nei territori della ex Jugoslavia (Ifor, Sfor, Kfor) come di una polizia giudiziaria incaricata di perseguire ed arrestare le persone incriminate dal Tribunale.

L'ultimo sviluppo di questa metamorfosi istituzionale si verifica al "summit" della Nato, organizzato a Washington nell'aprile del 1999, in occasione del cinquantesimo anniversario della fondazione della Alleanza Atlantica. Mentre è già in corso la guerra per il Kosovo, il "New strategic concept" del 1991 viene riformulato in modo da ribadire nei termini più estensivi il compito della Nato di intervenire al di fuori dei casi previsti dall'art. 5 del suo Statuto - e cioè al di fuori di precisi limiti giuridici e geografici - per garantire il rispetto dei diritti umani, la

democrazia, la libertà individuale e il "rule of law". E in secondo luogo si insiste sulla vocazione della Nato ad espandersi verso Est. Si dichiara che l'ingresso dei tre nuovi membri - Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, - corrisponde ad un progetto di inclusione graduale e selettiva entro la Nato dei paesi europei un tempo sottoposti all'egemonia sovietica e membri del patto di Varsavia: le repubbliche balcaniche, l'Ucraina, la Slovacchia e gran parte dell'area balcanica (Romania, Bulgaria, Macedonia, Albania). Non vengono citate, ma sono sicuramente presenti in prospettiva, almeno due teste di ponte «euro-asiatiche» da lanciare nella regione caucasica: la Georgia e l'Azerbaijan. Messa da parte ogni cautela diplomatica nei confronti della Russia - che pure si vorrebbe legare alla Nato in un patto di mutua cooperazione - si procede con determinazione all'accerchiamento economico, politico e militare dell'ex superpotenza: un accerchiamento finalizzato all'estensione della «stabilità egemonica» di impronta statunitense all'intero spazio euro-atlantico (33).

Infine, ed è questo l'aspetto più rilevante e nuovo, nel Comunicato conclusivo del Vertice di Washington, "An Alliance for the 21st Century", si abbandona il tradizionale riferimento al necessario rispetto da parte della Nato della Carta delle Nazioni Unite. E nell'elencare le organizzazioni internazionali con le quali la Nato intende cooperare per la soluzione dei problemi balcanici si citano le Nazioni Unite - poste in ultima posizione nell'elenco - collocandole allo stesso livello di organismi multilaterali privi di universalità giuridica come l'U.E.O., l'Unione Europea e l'Osce (34). E' un modo sfumato ed ambiguo, ha osservato Stefano Silvestri, di ratificare a posteriori l'intervento contro la Federazione Jugoslava e di affermare la volontà della Nato di operare "out of area" anche senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (35).

Nel frattempo, in una sorta di «interpretazione autentica» preventiva da parte degli Stati Uniti dei documenti del Vertice della Nato - e di implicito annuncio dell'attacco unilaterale della Nato contro la Federazione Jugoslava - il Vicesegretario di Stato, Strobe Talbott, aveva dichiarato che "la Nato e tutti i suoi membri continueranno a rispettare le prescrizioni della Carta delle Nazioni Unite e dell'Atto finale di Helsinki. Ma nello stesso tempo la Nato dovrà stare attenta a non subordinarsi ad alcun altro organismo internazionale e a non

compromettere l'integrità della sua struttura di comando. La Nato agirà di concerto con le altre organizzazioni internazionali e nel rispetto dei loro fini e principi. Ma si riserverà il diritto e la libertà di agire quando i suoi membri, per consenso unanime, lo riterranno necessario" .

Ciò che è accaduto il 24 marzo 1999 - l'intervento militare contro la Federazione Jugoslava senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza - non deve dunque essere considerato un'«assoluta eccezione», come pure qualche membro europeo della Nato aveva tentato di sostenere. Per bocca di una delle sue maggiori autorità e assecondando la volontà del Senato americano, il governo degli Stati Uniti dichiara di considerare la Nato una istituzione sovranazionale, legittimata all'uso della forza senza che questa legittimazione debba discendere da alcun'altra autorità od istituzione. Gli Stati Uniti non si limitano, come era successo più volte in passato, a violare di fatto il diritto internazionale: dichiarano se stessi, e l'alleanza militare che sovrastano con il proprio potere, "legibus soluta". Nello stesso tempo si erigono ad arbitri sia del diritto di autodeterminazione dei popoli, sia del principio di sovranità degli Stati (37). La volontà egemonica degli Stati Uniti si esprime dunque, attraverso la Nato, come vocazione all'esercizio di una sovranità planetaria assoluta, non subordinata al consenso degli altri membri della comunità internazionale, né sottoposta alle regole procedurali e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale generale.

*

7. "Una guerra per la «stabilità egemonica» globale".

Dopo aver argomentato contro la credibilità della motivazione umanitaria della guerra per il Kosovo ho sin qui discusso quattro interpretazioni «realistiche» della guerra: la guerra intesa come l'epilogo della «questione d'Oriente», attraverso la quale gli Stati Uniti hanno inteso affermare la loro superiorità politico-militare sull'Europa; la guerra intesa come un conflitto economico per il controllo dei «corridoi» balcanici che collegano l'Europa all'area caucasica e caspica; la guerra concepita come l'occasione per mettere alla prova la Nato

quale strumento di un nuovo «federalismo egemonico»; infine, la guerra come una proiezione dell'egemonia atlantica verso l'intera regione euroasiatica.

Queste quattro interpretazioni offrono a mio parere un contributo importante per la comprensione della «guerra umanitaria» e ciascuna lo offre, per così dire, con un grado di attendibilità crescente rispetto alla precedente. Intendo dire che le interpretazioni della guerra sono a mio parere tanto più persuasive quanto più dilatano lo scenario interpretativo della «guerra umanitaria» e introducono categorie teoriche legate ad un approccio olistico alle relazioni internazionali. La tesi che intendo sostenere è che per cogliere la posta in gioco - e quindi le ragioni e gli obiettivi - di un conflitto armato che coinvolga le massime potenze mondiali, è indispensabile un'analisi delle dinamiche di lungo periodo del «potere globale».

Questa mia tesi si ispira alla lezione del realismo politico internazionale, in particolare nella versione elaborata da autori «neorealisti» come, fra gli altri, George Modelski, Robert Gilpin e Robert Keohane (38). In questa prospettiva nessuna indagine geopolitica è in grado di offrire contributi affidabili se lo spettro delle sue analisi non si estende a comprendere il quadro globale delle relazioni di potere. E questo vale tanto più oggi, in presenza degli imponenti processi di globalizzazione dell'economia, delle comunicazioni, delle transazioni finanziarie e dei trasporti che hanno caratterizzato la fine del secondo millennio.

In quest'ottica realistica è necessario studiare le forze antagonistiche e i meccanismi che portano ad una concentrazione o, all'opposto, ad una diffusione del potere internazionale: un potere che i conflitti redistribuiscono in quote differenziate fra i vari soggetti internazionali in un gioco complesso e rischioso di allocazione e di dislocazione potestativa. Le dinamiche di lungo periodo mostrano una tendenza delle grandi potenze a farsi garanti dell'ordine e della pace internazionale, e cioè di una determinata stratificazione gerarchica del potere che assicuri - come ha sostenuto Robert Keohane (39) - la "hegemonic stability" del sistema internazionale. Le potenze piccole e medie (soprattutto queste ultime) tendono invece alla scomposizione delle gerarchie consolidate, alla ricerca di nuove alleanze e di equilibri più favorevoli.

Quando gli assetti politici, economici e militari della «stabilità egemonica» sono minacciati, è inevitabile che le grandi potenze ricorrano all'uso della forza. Solo in casi eccezionali e per brevi periodi la stabilità viene assicurata dal «regolare» funzionamento dei mercati globali, come vorrebbe un'ideologia neoliberista sempre più contraddetta dalle turbolenze dei mercati finanziari e dallo strapotere delle grandi "corporations". Come alcuni analisti statunitensi non hanno mancato di sottolineare, oggi l'esigenza di una permanente vigilanza politica e di tempestivi interventi militari nasce, entro gli scenari della globalizzazione, nelle aree del sottosviluppo ove l'instabilità è favorita dal crescente, anche se disomogeneo, impoverimento relativo di un gran numero di paesi. In alcuni casi, nell'Africa subsahariana ad esempio, l'impoverimento è addirittura di carattere assoluto, dipendente da un vero e proprio collasso dei fattori produttivi.

Le potenze egemoni non possono dunque non reagire, pena la rinuncia alla loro posizione egemonica, alle tendenze, legate soprattutto ai mutamenti di ordine tecnologico, economico e militare, che favoriscono la frammentazione e delegittimazione degli assetti consolidati del potere internazionale. L'uso della forza è indispensabile per rimodellare e stabilizzare nuove forme di concentrazione gerarchica del potere internazionale e per sperimentare nuove istituzioni e nuovi ordinamenti giuridici capaci di legittimarle (40).

C'è in questa prospettiva una significativa regolarità storica da segnalare.

Negli ultimi due secoli gli assetti egemonici più stabili sono stati il risultato di conflitti di grandi proporzioni - di «guerre mondiali» - e le potenze egemoni in ciascun periodo postbellico sono state le nazioni vincitrici della guerra. Ed ogni volta, concluso il conflitto, i vincitori si sono impegnati in vasti progetti di «pace stabile e universale» nel tentativo di cristallizzare lo "status quo" delle relazioni internazionali. A partire dai primi decenni dell'Ottocento i paesi che sono usciti vincitori da un conflitto mondiale si sono sempre impegnati in progetti di questo tipo: dopo le guerre napoleoniche è nata la Santa Alleanza; dopo la prima guerra mondiale è stata fondata, per impulso dell'«idealismo» wilsoniano, la Società delle Nazioni; alla seconda guerra mondiale è seguita la fondazione delle Nazioni Unite per volontà degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e dell'Unione Sovietica.

Anche a conclusione della «guerra fredda» - questo è il punto che intendo sottolineare - è accaduto qualcosa di analogo. Alla fine degli anni ottanta gli Stati Uniti, emergendo dalla guerra come la sola «superpotenza» in grado di svolgere un ruolo strategico di ampio raggio, concepiscono il grandioso progetto di un nuovo ordine mondiale: è l'idea di un "new world order" fondato sulla nozione di "global security" (41). A cavallo fra gli anni ottanta e gli anni novanta del secolo scorso, durante la presidenza del repubblicano Bush, una folta schiera di economisti, di scienziati politici, di strateghi, di analisti militari e di funzionari del Dipartimento di Stato si mette al lavoro. Ne esce una elaborazione dottrinale di grande rilievo che ancora oggi guida le scelte fondamentali dell'amministrazione statunitense e che offre la chiave per la comprensione della sua politica estera e dei suoi interventi militari: dalla guerra del Golfo alla Somalia, alla guerra di Bosnia, alla guerra per il Kosovo (42).

Il crollo dell'impero sovietico e la fine della guerra fredda - si sostiene - hanno aperto una nuova era, finalmente liberata dalla minaccia del terrore nucleare. Gli Stati Uniti hanno a portata di mano la possibilità di costruire un sistema internazionale giusto e pacifico, ispirato ai valori della libertà, della democrazia e del "rule of law". In un mondo non più diviso dal contrasto ideologico ma sempre più interdipendente, le minacce contro la pace non si sono tuttavia attenuate: si sono fatte più capillari e diffuse. Il nuovo ordine mondiale deve perciò fondarsi su un sistema di sicurezza «globale» che tenga conto della crescente interdipendenza economica, tecnologica e informatica del pianeta. Questo sistema di "global security" esige una stretta cooperazione fra i paesi che appartengono alle tre grandi aree industriali del pianeta - l'America del Nord, l'Europa e il Giappone - sotto la leadership politica e militare degli Stati Uniti.

E' dal Terzo mondo - si aggiunge - che vengono le minacce più gravi per la sicurezza collettiva. Le crescenti rivalità economiche fra i paesi in via di sviluppo, l'esplosione dei nazionalismi, l'intolleranza religiosa, gli odi razziali, la pressione demografica, le variazioni climatiche e i conseguenti disastri ambientali sono tutti fattori destinati a minacciare la sicurezza della collettività mondiale e in particolare gli interessi dei paesi industriali (43). Questi ultimi sono inoltre minacciati dal terrorismo politico internazionale e dalla proliferazione delle armi

biologiche, chimiche e nucleari.

Due sono i principali corollari di questa visione strategica: il primo è che l'organizzazione di un sistema di "global security" comporta una radicale riforma della Nato (oltre che dell'U.E.O. e della C.S.C.E.). Il tradizionale quadro geografico dell'Alleanza atlantica deve dilatarsi fino a includere i rischi per la sicurezza che si manifestino entro altri quadranti geopolitici. Il secondo corollario è che le potenze industriali devono disfarsi del vecchio principio della non ingerenza negli affari interni degli Stati sovrani. Esse dovranno esercitare e legittimare di fatto un loro diritto-dovere di «ingerenza umanitaria» in tutti i casi in cui giudicheranno necessario intervenire per la soluzione di crisi interne a singoli Stati che appaiano lesive degli interessi e dei valori occidentali.

E' a questa medesima dottrina che si ispira nel corso degli anni novanta il presidente democratico Bill Clinton - in perfetta continuità con le linee strategiche messe a punto dai repubblicani - quando persegue l'emarginazione delle Nazioni Unite, a cominciare dal sistematico rifiuto di inquadrare i propri interventi «umanitari» nell'ambito dei contingenti delle Nazioni Unite e dalla tendenza ad imporre la struttura politica e militare della Nato come la sola, effettiva «polizia internazionale» nella guerra in Bosnia. Ed è ispirandosi a questa medesima dottrina che nel 1999 gli Stati Uniti decidono di non sottostare alle decisioni del Consiglio di Sicurezza e di promuovere autonomamente l'intervento «umanitario» per il Kosovo. La ragione è chiara: il potere di veto attribuito ai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza pone sullo stesso piano gli Stati Uniti e la Federazione Russa (oltre che la Cina). Questa equiparazione corrisponde alla struttura gerarchica delle relazioni internazionali uscita dalla seconda guerra mondiale ma che la conclusione della «guerra fredda» ha rovesciato. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è dunque uno strumento di distribuzione del potere internazionale troppo allargato - troppo «democratico», si direbbe - rispetto all'effettiva concentrazione di questo potere nelle mani della superpotenza statunitense e dei suoi più stretti alleati. Per promuovere la stabilità egemonica globale gli Stati Uniti devono sovvertire le «vecchie» istituzioni internazionali e l'ordinamento giuridico sul quale esse si fondano. Ed è necessario sperimentare nuove vie per la legittimazione

etica e giuridica dell'esercizio della forza, alla ricerca di una dottrina del "ius ad bellum" più adatta alle circostanze.

*

8. "Un'esecuzione tecnologico-militare".

Posto che le argomentazioni svolte nelle pagine precedenti contengano elementi attendibili per la comprensione delle ragioni e degli scopi della guerra per il Kosovo, allora esse contribuiscono anche a precisarne la «natura». E' opinione generale che la «guerra umanitaria» sia stata, da un punto di vista tecnico-militare, una «nuova guerra»: una guerra molto lontana dal paradigma classico, risalente a Karl von Clausewitz, della guerra «moderna» fra Stati nazionali sovrani. L'espressione «nuova guerra» è usata ad esempio da Mary Kaldor, che intende così denotare in particolare i conflitti che sono esplosi nell'area balcanica nel corso degli anni novanta del ventesimo secolo. Questi conflitti sono stati generati, sostiene Kaldor, dalla contrapposizione fra una cultura cosmopolitica, fondata sui valori dell'inclusione, dell'universalismo e del multiculturalismo e una politica di identità basata sul particolarismo etnico-nazionale (44).

Anche per Ulrich Beck la guerra per il Kosovo è «nuova»: lo è nel senso che anticipa il modello delle guerre dell'era globale. Questa guerra non è più comprensibile nei termini classici della dottrina di Clausewitz perché non è stata uno scontro fra Stati nemici e non è stata combattuta in nome di un interesse nazionale. Si è trattato piuttosto di una guerra «postnazionale», caratterizzata da un'inedita miscela di etica e di politica globale, di generosità umanitaria e di logica imperialista. La guerra ha fatto cadere ad una ad una le distinzioni classiche fra pace e guerra, politica interna e politica estera, attacco e difesa, diritto e arbitrio, civiltà e barbarie. L'analisi neorealista della guerra che rifiuta senz'altro la motivazione umanitaria e individua negli interessi economici e geopolitici degli Stati Uniti il solo motore del conflitto, sostiene Beck, stravolge la realtà perché "non sa capire il nuovo gioco di potere della globalizzazione [...] e non sa vedere quanto la politica dei diritti umani sia diventata la religione civile, il vero e proprio credo

degli Stati Uniti. [...] Lo scoppio della guerra nel Kosovo ha messo a fuoco un nuovo aspetto: sta nascendo una politica postnazionale di umanesimo militare, di intervento di potenze transnazionali che si muovono per far rispettare i diritti umani oltre i limiti dei confini nazionali" (45).

Sia Régis Debray che Alain de Benoist sono molto lontani dall'accettare l'idea che le ambiguità dell'«umanesimo militare» facciano della guerra del Kosovo un conflitto di natura «dialettica» che può introdurre, come pensa Beck, alla «nuova modernità» della globalizzazione. Entrambi tuttavia danno grande rilievo alla motivazione etica della guerra. Debray sottolinea la regressione morale e giuridica che la guerra per il Kosovo ha prodotto reintroducendo l'idea che la guerra possa essere usata per la promozione di valori universali contro un avversario presentato come «nemico del genere umano». La «guerra umanitaria» ripropone dunque l'arcaico modello teologico della «guerra giusta» nella versione wilsoniana: «l'idealismo morale più la superiorità tecnica più i missili "tomahawk"» (46).

Alain de Benoist, attualizzando una celebre tesi di Carl Schmitt, sostiene che la guerra per il Kosovo è una guerra che preannuncia la fine delle nazioni:

"E' la guerra del trionfo della globalizzazione, di quella globalizzazione che, come aveva profeticamente annunciato Carl Schmitt, si realizza grazie ad una duplice polarità: l'economia (il grande mercato mondiale) e la morale (i diritti dell'uomo), i due manici della tenaglia che si stringe attorno alla politica degli Stati e alla sovranità dei popoli" (47).

Per de Benoist la «guerra umanitaria» per un verso è una guerra neoliberista al servizio della globalizzazione dei mercati. Per un altro verso è una tipica guerra «ideologica», che viene combattuta non soltanto per sconfiggere il nemico ma per annientarlo in quanto incarnazione del male, dell'ingiustizia, della negazione del diritto. L'avversario è anzitutto un «colpevole» che deve essere sottoposto alla giustizia dei vincitori: in questo senso la motivazione umanitaria e l'incriminazione di Milosevic da parte del Tribunale dell'Aia hanno un precedente nel Trattato di Versailles, che a conclusione della prima guerra mondiale denuncia il Kaiser Guglielmo Secondo di Hohenzollern come criminale di guerra e ne pretende l'incriminazione e

la condanna (48).

Queste ultime caratterizzazioni colgono alcuni aspetti salienti e innovativi della «guerra umanitaria», ma a mio parere non mettono a fuoco il suo profilo principale: quello di essere una guerra che ha espresso anche dal punto di vista operativo - in termini di schiacciante supremazia tecnologico-militare di una parte rispetto all'altra - la sua finalità egemonica e la sua dimensione globale. Ciò che definisce la natura di questa guerra (e ne fa un importante sviluppo della guerra del Golfo) è la conclamata disparità del potenziale bellico degli attori in conflitto: da una parte c'è la più potente alleanza militare della storia, dall'altra un piccolo paese, politicamente isolato, con una economia debole e militarmente così poco consistente da non essere in grado di opporre che una debole resistenza difensiva. La disparità fra le forze in campo è stata del resto registrata dalla sproporzione fra le vittime delle due parti, che ha superato persino quella verificatasi durante la guerra del Golfo. Da una parte si sono contate migliaia di vittime, soprattutto civili, mentre gli attaccanti non hanno subito la minima perdita. Qualcuno ha parlato di «modello Hiroshima», alludendo al fatto che, assai più che di una guerra, si è trattato di una «esecuzione militare» dall'esito scontato e senza rischi per i giustizieri.

Ma la supremazia tecnologico-militare si è manifestata soprattutto dal punto di vista degli apparati bellici e della sofisticazione tecnologica dei sistemi d'arma usati dalla Nato. E' in questo senso che si è parlato di «guerra informatica», di «guerra spaziale» e di «guerra dal cielo», alludendo sia all'estesissima rete di monitoraggio satellitare e di vero e proprio spionaggio informatico che ha fatto da contrappunto elettronico della guerra (49), sia al fatto che la guerra, per la prima volta nella storia, ha ignorato la dimensione territoriale.

Che la «guerra umanitaria» rimanesse una «guerra dal cielo» è stato voluto soprattutto dagli Stati Uniti, che hanno a lungo resistito all'idea di un intervento di terra. Il successo di questa linea - personalmente decisa dal Presidente degli Stati Uniti, anche contro l'opinione delle massime autorità della Nato e di partner autorevoli come la Gran Bretagna - ha mostrato che l'ordine internazionale può essere garantito dalle grandi potenze senza che esse debbano impegnarsi nell'invasione territoriale del paese attaccato. E' dunque ipotizzabile che esse potranno esercitare in futuro la funzione di

garantire l'ordine globale senza il rischio - eticamente intollerabile dal punto di vista delle opinioni pubbliche occidentali - della perdita di vite umane (occidentali). E' noto che sono in costruzione negli Stati Uniti aerei militari completamente informatizzati e automatizzati - e quindi senza piloti - in grado di raggiungere qualsiasi punto del globo partendo da basi statunitensi. Essi sono destinati a sostituire i potentissimi e costosissimi bombardieri B2 "Spirit" - il loro costo unitario, oltre 4000 miliardi di lire, corrisponde al Prodotto interno lordo dell'Albania - usati contro la Federazione Jugoslava (50). In un prossimo futuro la "global security" potrà essere dunque tale anche nel senso che le nuove tecnologie militari garantiranno un'assoluta sicurezza «robotica» alla potenza che si impegnerà a stabilizzare l'ordine globale inviando i propri missili o sganciando le proprie bombe in qualsiasi angolo della terra.

NOTE AL CAPITOLO 2.

N. 1. Eric Hobsbawm, in una intervista concessa a Giancarlo Bosetti, sostiene la tesi della guerra «senza fini precisi» e «senza vantaggi» per le potenze occidentali (conf. E. J. Hobsbawm, "Guerra Umanitaria? No, è solo un pasticcio", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 58-67). Questa tesi è sostenuta anche da Lucio Caracciolo (conf. l'editoriale "Il club dei suicidi", «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 5-10), al quale pure si devono contributi importanti all'analisi del conflitto balcanico. Di opposto parere I. Mortellaro, in "I signori della guerra. La Nato verso il ventunesimo secolo", Manifestolibri, Roma 1999, p.p. 32-40, 115.

N. 2. Sul tema della globalizzazione economica e dei suoi rischi esiste un'amplessissima letteratura occidentale. Mi limito a rinviare a K. Omaha, "The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics", Free Press, New York 1995, trad. it. Baldini & Castoldi, Milano 1996; P. Q. Hirst, G. Thompson, "Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance", Polity Press, Cambridge 1996; U. Beck, "Was ist Globalisierung?", Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M. 1997, trad. it. Carocci, Roma 1999. Si può vedere anche la mia discussione con Ulrich Beck, "Tutto il bene e tutto il male di Cosmopolis", in «Reset» (1999), 55, p.p. 71-80.

N. 3. «Se uno Stato combatte il suo nemico in nome dell'umanità, la sua non è una guerra dell'umanità: è una guerra nella quale lo Stato cerca di impadronirsi di un concetto universale per potersi identificare con esso a spese del suo avversario. In modo analogo si possono usare, per rivendicarli a sé e sottrarli al nemico, i concetti di pace, di giustizia, di progresso o di civiltà. Il termine «umanità» è uno strumento particolarmente adatto alle espansioni imperialistiche ed è, nella sua forma etico-umanitaria, un veicolo specifico dell'imperialismo economico. A questo proposito vale, pur con una modifica necessaria, una massima di Proudhon: «chi dice umanità cerca di ingannarti». [...] tutto ciò manifesta soltanto la terribile pretesa che al nemico deve

essere tolta la qualità di uomo, che esso deve essere dichiarato "hors-la-loi" e "hors-l'humanité" e quindi che la guerra deve essere portata sino all'estrema disumanità» (C. Schmitt, "Begriff des Politischen", Wakher Rothschild, Berlin-Grunewald 1928, trad. it. "Le categorie del «politico»", il Mulino, Bologna 1972, p. 139). Sul tema conf. J. Habermas, "Kants Idee des Ewigen Friedens - aus dem historischen Abstand von 200 Jahren", in «Kritischejustiz», 28 (1995), trad. it. in J. Habermas, "L'inclusione dell'altro", Feltrinelli, Milano 1998, p.p. 201-2.

N. 4. Sul tema della «guerra giusta» mi permetto di rinviare al mio "I signori della pace", Carocci, Roma 1998, p.p. 25-32, 71-83, 102-6, 143-45.

N. 5. Il presidente Clinton dichiara che l'intervento militare non è soltanto la «cosa più giusta» da fare, ma «è anche la cosa più intelligente ("also the smart thing to do"), decisamente nel nostro interesse nazionale» (citato in R. Menotti, "Che cosa resta della Nato", in «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p. 128). Per parte sua Massimo D'Alema rivendica la statura di grande potenza che l'Italia si è definitivamente conquistata partecipando fedelmente alla guerra (conf. M. D'Alema, "Kosovo. Gli italiani e la guerra", intervista a cura di F. Rampini, Mondadori, Milano 1999, p.p. 53-54).

N. 6. Conf. T. Blair, "Doctrine of International Community", in «The Chicago Tribune», 22 aprile 1999, citato in I. Mortellaro, "I signori della guerra" cit., p. 15. In forme linguistiche meno raffinate il Segretario della Nato, Javier Solana, dichiara perentoriamente che con la guerra «l'Europa intende mantenere la sua grandezza etica» (da un'intervista a P. Buongiorno in «Panorama», 29 aprile 1999); conf. anche F. Giovannini, "La demonizzazione dell'avversario", in M. Cabona (a cura di), «Ditelo a Sparta» cit., p. 125.

N. 7. Conf. M. Albright, "Menschenrechte und Aussenpolitik", «Amerika-Dienst», 25 1998, p. 8, citato in U. Beck, "Il soldato Ryan e l'era delle guene post-nazionali", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p. 69.

N. 8. Conf. M. Calvo-Platero, "Le tentazioni di una superpotenza" cit., p.p. 126-27.

N. 9. Conf. R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p.p. 24-25; Ulisse, "Come gli americani hanno sabotato la missione

dell'Osce" cit., p. 118; «Un anno dopo, il mistero è ancora intatto» è la frase di apertura dell'articolo di E. Rosaspina, "Raçak, la «collina dei martiri» senza giustizia", in «Corriere della sera», 16 gennaio 2000.

N. 10. Secondo il rapporto n. 8 (estate-autunno 1998) nel periodo gennaio-ottobre del 1998 le vittime kosovaro-albanesi erano state 1291; conf. A. Lodovisi, "La grande dissipazione", in «Guerre e pace», 7 (1999), 60, p. 14. R. Debray, nella sua celebre "Lettera a Chirac", ha scritto: «Le ricordo, presidente, che nel 1998 millesettecento combattenti albanesi, centottanta poliziotti e centoventi soldati serbi sono stati uccisi. L'U.Ç.K. ha rapito trecentottanta persone e ne ha restituito centotré, mentre le altre sono morte o scomparse, talora dopo tortura, fra le quali due giornalisti e quattordici operai» (conf. R. Debray, "Croire, voir, faire", Editions Odile Jacob, Paris 1999, trad. it. "L'Europa sonnambula", Asefi, Milano 1999, p.p. 107-8).

N. 11. Su questo punto conf. A. Lodovisi, "La grande dissipazione" cit., p.p. 14-18; R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p.p. 24-26. Si vedano anche i seguenti articoli giornalistici: G. Rampoldi, "Kosovo, le fosse dell'orrore che fanno paura all'Occidente", in «la Repubblica», 13 novembre 1999; T. di Francesco, Kosovo, "le prime indagini", in «il manifesto», 11 novembre 1999; S. Cingolani, "In Kosovo violenze, non crimini contro l'umanità", in «Corriere della Sera», 7 gennaio 2000.

N. 12. Conf. A. de Benoist, "Cronache di guerra", in M. Cabona (a cura di), «Ditelo a Sparta» cit., p.p. 56-58; C. Champetier, "Una guerra contro l'Europa", in «Diorama letterario», 20 (1999), 9, p.p. 10-14. Si veda inoltre M. Dufourt, "La Francia senza Europa", in «Limes» (1999), 2, p.p. 103-8.

N. 13. Conf. A. de Benoist, "Cronache di guerra" cit., p.p. 56-57.

N. 14. Conf. C. Champetier, "Una guerra contro l'Europa" cit., p. 14.

N. 15. Si veda: C. R. Whitney, "Europe's Mobile Force: An Uncertain Factor for U.S. Strategists", in «International Herald Tribune», 13 dicembre 1999; W. Drozdziak, "Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on Nato", ivi, 16 dicembre 1999.

N. 16. Conf. C. Champetier, "Una guerra contro l'Europa" cit., p. 14.

N. 17. Conf. A. Negri, Alle radici della violenza, in a.a. v.v., "La

pace e la guerra. I Balcani in cerca di futuro" cit., p.p. 53-56; E. Di Nolfo, "Cosa si muove oltre il Kosovo?" cit., p.p. 103-4; S. D. Gervasi, "La strategia della Nato dopo il crollo dell'Urss e la guerra in Jugoslavia", Aginform, Roma 1996.

N. 18. Si veda S. Finardi, "Sporchi di oro nero", in «il manifesto», 14 aprile 1999.

N. 19. Si veda L. Rastello, "Corridoio 8, la strada dell'oro nero", in «il manifesto», 27 marzo 1999. Altre direttrici importanti sono il «Corridoio 5» che dovrebbe collegare il porto di Ancona con quello di Ploce, in Bosnia, per poi raggiungere l'Ungheria; e il «Corridoio 10» che dalla Germania e dall'Austria, passando per Zagabria, Belgrado e Skopie, dovrebbe arrivare al porto greco di Salonicco (conf. A. Negri, "Alle radici della violenza" cit., p.p. 54-55).

N. 20. Si veda: J. Perlez, "Key Pipeline Deal at Risk", in «International Herald Tribune», 22 novembre 1999; A. Ferrari, "Lo sdegno dello Zar, aggirato dal gasdotto", in «Corriere della Sera», 19 novembre 1999.

N. 21. Si veda F. S. Larrabee, R. D., Asmus, R. L. Kluger, "Building a New Nato", in «Foreign Affairs», 72 (1993), 5.

N. 22. Si veda Z. Brzezinski, "The Grand Chessboard", Basic Books, New York 1997, trad. it. Longanesi, Milano 1988; sul tema si veda anche I. Mortellaro, "I signori della guerra" cit., p.p. 89-130.

N. 23. Si veda: R. N. Haass, "The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War", Council of Foreign Relations, New York 1997; R. N. Haass, "What to do with American Primacy", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 5.

N. 24. Si veda S. P. Huntington, "The Lonely Superpower", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 2.

N. 25. Conf. S. P. Huntington, "The Lonely Superpower" cit., p. 36.

N. 26. Conf. *ibid.*, p. 37.

N. 27. Conf. *ibid.*, p.p. 48-49.

N. 28. Si veda D. P. Calleo, "Nato: ricostruzione o scioglimento?", in S. Romano (a cura di), "L'impero riluttante. Gli Stati Uniti nella società internazionale dopo il 1989", il Mulino, Bologna 1992; conf. anche I. Mortellaro, "I signori della guerra" cit., p.p. n 1-27.

N. 29. La nozione di «regimi internazionali» è stata introdotta nel

1975 da John G. Ruggie nel saggio «International Responses to Technology: Concepts and Trends», "International Organization", 29 (1975), 3, p.p. 557-84. Per la sua rielaborazione neorealistica si veda R. O. Keohane, «The Demand for International Regimes», in S. D. Krasner (a cura di), "International Regimes", Cornell University Press, New York 1983, p.p. 141-71.

N. 30. Si veda E. Grove (a cura di), "Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s", Brassey's, London 1991.

N. 31. Esiste un'abbondante letteratura sulla Nato e sulle sue più recenti trasformazioni. Si vedano, oltre alle opere pertinenti già citate, i seguenti saggi: H. Scheer, "L'irresistibile ascesa della Nato", in T. Di Francesco (a cura di), "La Nato nei Balcani" cit.; L. Sorel, "Il nuovo atlantismo contro l'Europa", in «Diorama letterario», 20 (1999), 5, p.p. 26-29; M. Tarchi, "La guerra della Nato e le vecchie appartenenze", in M. Cabona (a cura di), «Ditelo a Sparta» cit., p.p. 213-20; S. Silvestri, "Nato, la sfida delle incertezze", in a.a. v.v., "La guerra e la pace" cit., p.p. 97-116; R. Menotti, "Che cosa resta della Nato" cit., p.p. 123-34; A. Cagiati, "La nuova Alleanza Atlantica", in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3, p.p. 339-47. Si veda inoltre il fascicolo 4 del 1999 di «Limes», largamente dedicato al tema della trasformazione della Nato e del ruolo dell'Italia al suo interno, con interventi, fra gli altri, di F. Fubini, A. Desiderio, C. Pelanda, F. Mini, R. Menotti, A. Nativi.

N. 32. Conf. B. Conforti, "Le Nazioni Unite", Cedam, Padova 1979, p.p. 205-8; B. Simma, "NATO, the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects", in «European Journal of International Law», 10 (1999), 1, p. 10; C. Pinelli, "Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari", in G. Cotturri (a cura di), "Guerra - individuo", Angeli, Milano 1999, p.p. 86-90; U. Villani, "La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?", in «Volontari e terzo mondo», (1999), 1-2, p. 30. Villani sottolinea che la Nato non è soltanto un'organizzazione parziale, ma è anche una organizzazione "di parte", nata quale alleanza militare contrapposta all'Unione sovietica e ai paesi dell'Europa socialista. Di parere contrario M. Spinedi ("Uso della forza da parte della Nato in Jugoslavia e diritto internazionale", in a.a. v.v., "Guerra e pace in Kosovo" cit., p. 27).

N. 33. Conf. S. Silvestri, "Nato, la sfida delle incertezze" cit., p.p. 98-103.

N. 34. Si veda il testo integrale del Comunicato, in lingua inglese, in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3, p.p. 348-60. Il riferimento alle Nazioni Unite è al punto 17 (ivi, p. 354).

N. 35. Conf. S. Silvestri, "Nato, la sfida delle incertezze" cit., p. 101.

N. 36. Conf. S. Talbott, "Address", Bonn, 4 febbraio 1999, citato in B. Simma, "NATO, the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects" cit., p. 15; in termini analoghi Talbott si esprime a Londra, il 10 marzo 1999, nell'Address to the Royal United Services Institute, "A New Nato for a New Era".

N. 37. Conf. R. Menotti, "Che cosa resta della Nato" cit., p. 132.

N. 38. Si veda: G. Modelski, «Long Cycles of World Leadership», in W. R. Thompson (a cura di), "Contending Approaches to World System Analysis", Sage Publications, Beverly Hills 1983; R. Gilpin, "War and Change in World Politics", Cambridge University Press, Cambridge 1981; R. O. Keohane, "Neorealism and Its Critics", Columbia University Press, New York 1986. Sul realismo politico in generale si veda P. P. Portinaro, "Il realismo politico", Laterza, Roma-Bari 1999.

N. 39. Si veda R. O. Keohane, "Neorealism and Its Critics" cit., passim.

N. 40. Conf. W. R. Thompson, "On Global War: Historical-Structural Approaches to World Politics", University of South Carolina Press, Columbia (S.C.) 1988, p. 5; R. Väyrynen, «Global Power Dynamics and Collective Violence», in R. Väyrynen, D. Senghaas, C. Schmidt (a cura di), "The Quest for Peace", Sage Publications, London 1987, p.p. 81 sgg.; I. Clark, "The Hierarchy of States", Cambridge University Press, Cambridge 1989.

N. 41. Nell'agosto 1990, in un discorso ad Aspen, nel Colorado, il Presidente degli Stati Uniti, George Bush - così come avevano fatto Woodrow Wilson con i suoi "Fourteen points" nel 1918 e Franklin D.

Roosevelt e Winston Churchill con la Carta Atlantica nel 1941 - traccia le linee di un nuovo progetto di ordine mondiale. Questo progetto verrà poi perfezionato con la direttiva "National Security Strategy of the United States" e agli inizi del 1992 dal documento

"Defence Planning Guidance", redatto da uno staff di funzionari del Dipartimento di Stato e del Ministero della Difesa, sotto la presidenza del Sottosegretario alla Difesa Paul Wolfowitz. Il documento è stato pubblicato dal «New York Times» l'8

marzo 1992. Conf. il mio "Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale", Feltrinelli, Milano 1995, p.p. 39-44; D. Gallo, "Il «Nuovo Ordine Internazionale» fra predominio degli Stati Uniti, debolezza dell'ONU e militarizzazione delle istituzioni europee", in U. Allegretti, M. Dinucci, D. Gallo, "La strategia dell'impero", E.C.P., San Domenico di Fiesole 1992, p.p. 68-98.

N. 42. Si veda, fra i moltissimi altri: P. Wolfowitz, "An American Perspective", in E. Grove (a cura di), "Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s", Brassey's, London 1991, p.p. 19-28; R. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War", in «International Security», 15 (1991), 1, p.p. 5-53; J. L. Gaddis, "Toward the Post-Cold War World", in «Foreign Affairs», 70(1991), 2, p.p. 102-22; T. G. Weiss (a cura di), "Collective Security in a Changing World", Lynne Rienner, Boulder-London 1993; R. F. Helms II, R. H. Dorff (a cura di), "The Persian Gulf Crisis. Power in the Post-Cold War World", Praeger, Westport-London 1993.

N. 43. Conf. M. Wörner, "Global Security: The Challenge for NATO", in E. Grove, "Global Security" cit., p.p. 100-5.

N. 44. Conf. M. Kaldor, "New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era", trad. it. cit., p.p. 11-23, 83-105, 125-27.

N. 45. Conf. U. Beck, "Il soldato Ryan e l'era delle guerre post-nazionali" cit., p.p. 68-69; U. Beck, "Der militärische Euro. Humanismus und europäische Identität", in «Süd-deutsche Zeitung», 10 aprile 1999; U. Beck, "Der militärische Pazifismus. Über den postnationalen Krieg", in «Süddeutsche Zeitung», 19 aprile 1999.

N. 46. Conf. R. Debray, Croire, voir, faire", trad. it. cit., p.p. 20-26.

N. 47. Conf. A. de Benoist, "Cronache di guerra" cit., p. 64. Per una densa riflessione filosofica sul rapporto fra guerra e politica si veda C. Galli, "Guerra e politica: modelli d'interpretazione", in «Ragion pratica», 8 (2000), 14; sul rapporto fra sovranità statale e globalizzazione si veda A. Loretoni, "Uno sguardo critico dentro la

globalizzazione", in B. Henry (a cura di), "Mondi globali. Integrazione, identità, confini", Ets, Pisa 2000.

N. 48. Conf. A. De Benoist, "Ripensare la guerra", in «Trasgressioni», 14 (1999), 1, p.p. 3-27.

N. 49. Sugli aspetti telematici della guerra e in particolare sullo spionaggio elettronico si veda L. Mainoldi, "Spiarsi fra alleati: la Nato nella rete Anglo-americana", in «Limes» (1999), 2, p.p. 151-66.

N. 50. Sui costi della guerra in termini di spese militari conf. A. Lodovisi, "La grande dissipazione" cit., p.p. 16-18.

Capitolo terzo

UNA GUERRA CONTRO IL DIRITTO

1. "Il diritto seguirà".

Secondo una larga parte dell'opinione pubblica occidentale, influenzata in questo senso dai grandi mezzi di comunicazione di massa, la guerra per il Kosovo è stata un successo dell'etica e della giustizia internazionale (1).

La guerra ha riaffermato responsabilità primarie della comunità internazionale in presenza di una paralisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, bloccato dal «diritto di veto» della Russia e della Cina.

L'Europa e gli Stati Uniti avevano il dovere morale, prima ancora che giuridico, di impedire che nei territori della ex Jugoslavia si ripetessero gli orrendi crimini della seconda guerra mondiale: deportazioni di massa, stupri, aggressioni terroristiche, genocidio. L'inerzia del mondo civile di fronte alla minaccia di una nuova edizione dell'Olocausto sarebbe stata inammissibile. I diritti dell'uomo devono essere considerati "jus cogens": un diritto valido e giustiziabile in ogni angolo della terra e tanto più in Europa. Non può che essere questo il senso effettivo del «diritto internazionale umanitario» dopo Norimberga, dopo la «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» e le varie Convenzioni di Ginevra.

Confermando con la loro autorità scientifica questa interpretazione «umanitaria» della guerra, numerosi giuristi, teorici del diritto, scienziati politici, filosofi ed esponenti politici occidentali hanno inteso, ben al di là dell'evento specifico della guerra, affermare dei principi etici e giuridici di portata generale. La finalità umanitaria, si è sostenuto, deve prevalere sul vecchio principio, risalente alle paci di Vestfalia, della non ingerenza negli «affari interni» di uno Stato sovrano. In situazioni di emergenza la comunità internazionale deve

autorizzare la repressione dei crimini contro l'umanità e consentire l'immediata tutela dei diritti fondamentali anche contro la volontà di governi legittimi, e quindi violando la loro sovranità.

Nel caso in cui il diritto positivo sia inadeguato e le istituzioni internazionali si rivelino impotenti, si è sostenuto, soccorre un superiore livello normativo - quello etico - che impone il dovere di intervenire con la forza anche al di fuori o contro le prescrizioni esplicite del diritto. Questa è del resto la sola via concreta, in assenza di un legislatore e di una giurisdizione penale internazionale, per instaurare un nuovo diritto consuetudinario che aggiorni un ordinamento internazionale ormai invecchiato e bisognoso di profonde ristrutturazioni. «Se il potere viene usato per fare giustizia - ha scritto Michael Glennon - il diritto seguirà»(2).

Nell'epoca della globalizzazione il «diritto internazionale umanitario», si ritiene, deve andare molto al di là delle sue tradizionali funzioni di assistenza economica e sanitaria a favore di popolazioni in condizioni estreme. Esso deve assorbire l'intera disciplina di quello che un tempo veniva chiamato «diritto internazionale di guerra», o "ius in bello". Anche le guerre moderne - inclusi i conflitti etnico-nazionali - possono essere combattute in modi barbari o in modi civili: uno dei compiti fondamentali del diritto internazionale dev'essere proprio quello di tracciare una netta linea di demarcazione fra barbarie e civiltà all'interno della guerra. Anche nel corso di una guerra - tanto più se si tratti di una guerra civile - i diritti fondamentali, soprattutto dei non combattenti, devono essere rispettati. E sono necessari organismi giudiziari internazionali in grado di sanzionare le più gravi violazioni di tali diritti (3).

Sono, tutti questi, problemi giuridici ed etici di grande rilievo, che la guerra per il Kosovo ha contribuito a porre all'ordine del giorno e che meritano di essere discussi anche da parte di chi non sia incline a dar credito alla «motivazione umanitaria» dell'uso della forza e non lo sia in particolare nel caso della guerra per il Kosovo. Si tratta infatti di discutere la funzione e le finalità delle attuali istituzioni internazionali e di interrogarsi sull'impatto che la «guerra umanitaria» ha avuto sull'ordinamento giuridico internazionale. Il nuovo diritto internazionale sarà, come auspica Habermas, un diritto «cosmopolitico», fondato sulla cittadinanza universale e sull'universale

tutela dei diritti dell'uomo? Che rapporto si stabilirà fra il nuovo ordine cosmopolitico e i principi della autodeterminazione dei popoli e della sovranità degli Stati? E la dottrina dei diritti dell'uomo dovrà essere accolta da tutte le civiltà e le culture del pianeta? E la guerra sarà lo strumento moralmente e giuridicamente idoneo per la promozione dei diritti? E lo saranno i Tribunali penali internazionali?

Da un punto di vista realistico - in termini sia di realismo politico che di realismo giuridico - non si tratta di richiamare formalisticamente e ingenuamente gli Stati, in particolare le grandi potenze, al rigoroso rispetto del diritto internazionale. E non è il caso di aspettarsi, assieme a Kant e a Kelsen, che sia il diritto a produrre la pace e la giustizia internazionale. Si tratta piuttosto di sperimentare la capacità delle istituzioni e del diritto internazionale di favorire una ritualizzazione giuridica del conflitto fra gli Stati ed entro gli Stati, e quindi una qualche limitazione delle sue forme più distruttive. Si tratta, in secondo luogo, di mostrare che i giuristi e i teorici dell'etica internazionale sono spesso inclini a interpretare - e a contaminare reciprocamente - norme giuridiche e prescrizioni morali alla luce delle proprie preferenze politiche ed ideologiche, secondo modalità teoriche che Kelsen avrebbe considerato profondamente «impure».

*

2. "L'eversione del diritto internazionale".

Dal punto di vista della sua motivazione umanitaria la guerra della Nato contro la Repubblica Federale Jugoslava ha avuto alcuni importanti precedenti nel corso degli anni novanta: gli interventi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna per imporre la limitazione della sovranità territoriale dell'Iraq dopo la conclusione della guerra del Golfo, l'intervento di potenze occidentali in Somalia e in Ruanda e soprattutto l'attività militare della Nato nei territori della ex Jugoslavia nel corso della guerra bosniaca.

In tutti questi casi si è trattato di iniziative belliche che hanno inteso privilegiare - questa è stata la motivazione ufficiale - le ragioni umanitarie rispetto al principio di non-interferenza nella "domestic

jurisdiction" degli Stati nazionali, e cioè del carattere inviolabile della loro sovranità. Le massime istituzioni internazionali, a cominciare dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dal Segretariato generale, hanno di fatto assecondato questa tendenza senza sollevare obiezioni di principio. Si è perciò sostenuto che è in atto nella comunità internazionale un orientamento a legittimare giuridicamente l'«ingerenza umanitaria» anche nelle sue forme militari. Il «diritto internazionale umanitario» includerebbe ormai per consuetudine il potere del Consiglio di Sicurezza di autorizzare qualsiasi Stato (o alleanza fra Stati) a intervenire militarmente nell'ambito politico-territoriale di un altro Stato, se sia accertato che in quello Stato sono in corso gravi violazioni dei diritti umani fondamentali.

Altri autori, al contrario, negano che si possa sostenere l'esistenza di una norma consuetudinaria che in deroga alla Carta delle Nazioni Unite autorizzi l'uso della forza in situazioni di emergenza umanitaria. Una norma consuetudinaria di questo tipo dovrebbe emergere dalla prassi uniforme degli Stati e dal generale convincimento che si tratti di una prassi legale. Ma la prassi è tutt'altro che uniforme dal punto di vista della regolarità dei comportamenti sanzionatori: in alcuni casi, ad esempio in Somalia, si è fatto ricorso all'intervento armato, in altri casi si è ritenuto sufficiente un intervento non violento, in altri, come nel caso dei massacri contro la minoranza curda da parte dell'Irak, la reazione è stata addirittura inconsistente (4). Per di più, persino la semplice assistenza umanitaria (invio di derrate alimentari, medicine, personale civile, eccetera) viene svolta normalmente con il consenso dello Stato che beneficia dei soccorsi.

E il consenso è richiesto, come è noto, anche per le operazioni di "peace-keeping", alle quali gli interventi umanitari sono stati talora confusamente assimilati, in particolare nel corso della guerra di Bosnia-Erzegovina (5).

C'è comunque un aspetto che rende la guerra per il Kosovo giuridicamente diversa dai precedenti interventi militari di carattere umanitario e che ne fa, in termini ancora più netti, un illecito internazionale. Nei casi precedenti i paesi promotori dell'intervento si erano comunque sforzati di giustificare la loro decisione richiamandosi al diritto internazionale e sollecitando "a posteriori" - e in qualche modo ottenendo - l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle

Nazioni Unite.

Nel caso della guerra per il Kosovo, invece, la Nato ha prima minacciato e poi deciso l'uso della forza senza neppure avviare le procedure previste per l'autorizzazione preventiva del Consiglio di Sicurezza o tentare di ottenerne una qualche forma di approvazione successiva. Le autorità politiche della Nato non si sono neppure appellate alle tre risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (del 31 marzo, del 23 settembre e del 24 ottobre 1998) che potevano offrire qualche appiglio, per quanto labile e pretestuoso, per giustificare l'intervento armato senza un esplicito mandato del Consiglio (6). Né hanno proposto a questo fine un'interpretazione estensiva dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, relativo al diritto di legittima difesa, come la stessa Assemblea Parlamentare Nord-atlantica nel novembre del 1998 aveva suggerito nella "Resolution on Recasting Euro-Atlantic Security" (7). In questo documento si era arrivati addirittura a sostenere, come sottolinea criticamente Bruno Simma, che per la Nato:

"il diritto della legittima difesa ("self-defense") individuale e collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, deve comprendere la difesa degli interessi e dei valori comuni, inclusi i casi in cui questi interessi e valori sono minacciati da catastrofi umanitarie, crimini contro l'umanità, crimini di guerra" (8).

La Nato ha semplicemente ignorato le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, mostrando di non considerarle rispondenti alle funzioni che le grandi potenze - "in primis" gli Stati Uniti - hanno oggi il dovere e il diritto di svolgere per garantire l'ordine internazionale e il rispetto dei diritti umani. Di più, come abbiamo visto, nel corso della guerra esponenti di primo piano dell'amministrazione statunitense, come il vicesegretario di Stato americano Strobe Talbott, hanno dichiarato che la Nato si attribuiva la libertà e il diritto di decidere l'uso della forza in modo autonomo rispetto ad ogni altra istituzione internazionale. Ed anche in questo caso la strada era stata aperta dalla "Resolution" dell'Assemblea Parlamentare Nordatlantica del novembre 1998, nella quale si dichiarava necessario che la Nato

"si assicurasse la più ampia legittimazione internazionale per le missioni non-Articolo 5 [out of area] e fosse pronta ad agire nei casi in cui al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite venisse impedito di tener fede al suo compito istituzionale di garantire la pace e la sicurezza

internazionale" (9).

Tenendo conto di tutto ciò, si può affermare che la minaccia dell'uso della forza, rivolta dal Consiglio Atlantico alla Federazione Jugoslava con l'"Activation Order" dell'ottobre 1998, è in aperto contrasto con l'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite che non solo vieta l'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato, ma vieta anche la minaccia dell'uso della forza. E l'"Activation Order" viola, oltre a ciò, l'articolo 52 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, del 1969, che vieta il ricorso alla minaccia dell'uso della forza per indurre uno Stato a sottoscrivere un accordo internazionale (10).

In secondo luogo, e a maggior ragione, sia gli attacchi aerei e missilistici contro i territori della Serbia, del Kosovo e del Montenegro, sia la "Resolution on Recasting Euro-Atlantic Security" dell'Assemblea Parlamentare Nordatlantica, sia infine le dichiarazioni di Strobe Talbott che rivendicavano alla Nato una piena autonomia militare, sono in aperta contraddizione con la Carta delle Nazioni Unite e con il diritto internazionale generale.

La Carta delle Nazioni Unite prevede infatti, come è noto, una sola ipotesi generale di ricorso legittimo all'uso della forza. La forza armata può essere usata se il Consiglio di Sicurezza, accertata l'esistenza di una minaccia contro la pace o di un atto di aggressione, decide che sia necessario, sotto la sua direzione e il suo controllo, fare ricorso alla forza per ristabilire la sicurezza internazionale (artt. 39 e 42). La Carta delle Nazioni Unite, in altre parole, ha stabilito un rigoroso accentramento nel suo massimo organo, il Consiglio di Sicurezza, del potere di usare legittimamente la forza militare, sottraendolo ai singoli Stati nazionali.

La sola eccezione a questa regola generale è rappresentata dal diritto di «legittima difesa» ("self-defence") di uno Stato che venga aggredito da un altro Stato o da un gruppo di Stati. In questo caso lo Stato aggredito può legittimamente resistere con la forza all'attacco militare, in attesa che il Consiglio di Sicurezza prenda le misure necessarie per ristabilire la pace e l'ordine internazionale (art. 51). Per «aggressione» la Carta delle Nazioni Unite, abbandonando la tradizionale dottrina del "iustum bellum", intende semplicemente l'uso della forza militare. Aggressore, in altre parole, è lo Stato che per primo

esercita la forza (o ne minaccia l'uso), qualunque sia la ragione che le sue autorità politiche invochino per giustificare tale comportamento. E questa è una norma del cosiddetto «diritto internazionale generale»: fa parte cioè di quelle regole e di quei principi del diritto internazionale che sono considerati dalla comunità internazionale come "ius cogens", e cioè perentoriamente vincolanti per tutti i suoi membri e non in dipendenza da semplici vincoli pattizi bilaterali o multilaterali (11).

Nel caso dell'attacco militare della Nato contro la Federazione Jugoslava siamo al di fuori di entrambe queste ipotesi, come del resto hanno sostenuto giuristi autorevoli come Antonio Cassese, Jonatham Charney e Bruno Simma: non c'è stata, cioè, un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ad usare la forza sotto il suo controllo, né la Nato è intervenuta per difendere dei membri dell'alleanza contro un aggressore esterno (12).

Ha scritto limpidamente Cassese:

"In questo caso la violazione della Carta delle Nazioni Unite non è certo di lieve entità. L'intervento dei paesi della Nato si discosta radicalmente dal sistema di sicurezza previsto dalla Carta, che si fonda su una regola (un'azione collettiva di intervento coercitivo, autorizzata dal Consiglio di Sicurezza) e su un'eccezione (la legittima difesa). Il sistema della Carta è stato violato in quanto un gruppo di Stati è deliberatamente ricorso all'uso della forza contro uno Stato sovrano senza esserne autorizzato dal Consiglio di Sicurezza" (13).

Ed ha aggiunto:

"Gli Stati membri della Nato non hanno proposto in questo caso alcuna giustificazione giuridica fondata sulla Carta delle Nazioni Unite: al più essi hanno sottolineato che il Consiglio di Sicurezza aveva già definito la situazione del Kosovo come una «minaccia per la pace». Basta una rapida scorsa della Carta per rendersi conto che questo argomento non è sufficiente a fornire una giustificazione giuridica per dar corso ad un attacco armato contro uno Stato sovrano" (14).

L'attacco militare contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, Stato sovrano e membro delle Nazioni Unite, è dunque puramente e semplicemente un atto di aggressione. Si tratta in altre parole della più grave lesione del diritto internazionale vigente, contro la quale il Consiglio di Sicurezza avrebbe avuto il dovere di intervenire a norma degli articoli 2, 39, 41 e 42 della Carta delle Nazioni Unite, assistendo

militarmente, se necessario, lo Stato aggredito.

Si può osservare, infine, che dal punto di vista normativo le dichiarazioni delle autorità politiche degli Stati Uniti e della Nato che rivendicano a proprio favore, per il presente e per il futuro, un incondizionato "ius ad bellum", sono eversive del diritto internazionale generale in misura, se è possibile, ancora più grave rispetto allo stesso atto di aggressione. Tali dichiarazioni, riproponendo la guerra come una prerogativa sovrana degli Stati e come uno strumento di soluzione dei conflitti internazionali, negano un aspetto essenziale dell'evoluzione moderna del diritto internazionale (15).

*

3. "Verso una legittimazione diffusa della guerra".

Di fronte a questa autentica eversione del diritto internazionale la reazione delle Nazioni Unite è stata molto debole e del tutto inefficace. La risoluzione di condanna dell'intervento militare della Nato, presentata al Consiglio di Sicurezza dalla Russia, dall'India e dalla Bielorussia, è stata respinta anzitutto dal veto delle potenze occidentali. Soltanto tre membri su quindici - la Russia, la Cina e la Namibia - hanno osato opporsi alla volontà delle potenze occidentali. E' dunque accaduto che i governi rappresentanti di oltre i due terzi della popolazione mondiale non abbiano trovato alcuno strumento di «democrazia internazionale» capace di dare espressione efficace al loro dissenso.

Il Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, è rimasto a lungo in silenzio e quando si è espresso lo ha fatto per allinearsi, com'era prevedibile, sulle posizioni degli Stati Uniti, giustificando in termini di «stato di necessità» l'intervento militare della Nato in assenza di un mandato del Consiglio di Sicurezza: l'uso della forza è stato un male minore rispetto all'inerzia della comunità internazionale di fronte al rischio di un genocidio. E anziché rivendicare le prerogative istituzionali delle Nazioni Unite in quanto titolari di un assoluto monopolio nell'uso legittimo della forza internazionale, Kofi Annan ha insistito sul primato della protezione dei diritti dell'uomo e sulla

declinante funzione degli Stati nazionali nell'era della globalizzazione (16).

Quanto alla Corte di giustizia dell'Aia, supremo organo giudiziario delle Nazioni Unite, essa non dispone, come è noto, di una giurisdizione obbligatoria. Dichiarando la sua incompetenza, la Corte ha respinto, com'era inevitabile, il ricorso presentato dalla Federazione Jugoslava contro i dieci paesi della Nato, tra cui l'Italia, impegnati nell'attacco militare (17). E neppure il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, come vedremo, è intervenuto, non disponendo di alcuna competenza a giudicare dalla legittimità dell'attacco militare della Nato: la sua competenza nei territori della ex Jugoslavia riguarda i comportamenti dei belligeranti ("ius in bello") e non le ragioni, per cui essi hanno iniziato a combattere ("ius ad bellum").

Un'analisi più sottile merita la riflessione dottrinale dei giuristi «internazionalisti» che si sono pubblicamente espressi sul tema della guerra per il Kosovo. Michael Glennon, ad esempio, ha giustificato l'intervento «illegale» della Nato perché ispirato da un ideale di giustizia al quale a suo parere andavano sacrificati senza rimpianto i canoni anti-interventisti mummificati entro l'arcaico tempio del diritto internazionale, costituito dalla Carta delle Nazioni Unite. Ma Glennon ha raccomandato nello stesso tempo che il nuovo interventismo umanitario non si affidi alla logica di una improvvisazione umanitaria "case by case", che rischia di introdurre una semplice prassi di maggiore tolleranza nei confronti dell'uso della forza militare. Per conquistare un consenso stabile ed una sicura legittimità internazionale gli Stati Uniti e la Nato non possono limitarsi ad intervenire militarmente quando lo ritengono giusto, forzando o apertamente violando di volta in volta il diritto internazionale vigente. Pur senza rinunciare a questo nuovo interventismo, essi devono farsi nello stesso tempo promotori di un nuovo ordinamento giuridico che fissando regole generali includa fra i compiti delle istituzioni internazionali anche quello di usare la forza tutte le volte in cui sia necessario per la tutela dei diritti dell'uomo (18). E' chiaro che Glennon intende discostarsi dalle tesi sostenute dal presidente Clinton e, nel modo più netto, dal Segretario di Stato, Madeleine Albright:

"Per quanto riguarda l'uso della forza, il Kosovo ci insegna quello che avremmo dovuto sapere comunque: è vero, la forza è a volte

necessaria per affrontare il male e per proteggere i nostri interessi ma, come già prima della guerra del Kosovo, non è saggio formulare ipotesi generalizzate per stabilire come e quando ricorrere all'uso della forza. Nel caso di future crisi la somma delle esperienze del passato troverà sull'altro piatto della bilancia fattori specifici, caratteristici di un determinato luogo e momento" (19).

Una tesi opposta a quella avanzata da Glennon, solo apparentemente convergente con l'orientamento antinormativo dell'amministrazione statunitense, è stata sostenuta da Bruno Simma nel saggio che ho già citato più volte. Scrivendo a commento dell'"Activation Order" della Nato e facendo eco ad opinioni circolanti entro l'establishment politico tedesco, Simma esprime la preoccupazione che l'intervento militare assuma il valore di un precedente e dia luogo ad una stabile prassi politica e giuridica. Come il californiano Glennon, il bavarese Simma condivide le ragioni morali dell'intervento e lo approva senza riserve. «La Nato ha fatto un lavoro convincente», scrive, cosicché soltanto una «sottile linea rossa» ha separato il comportamento della Nato dalla legalità internazionale. Ma questo caso dev'essere considerato eccezionale e dev'essere motivato sulla base delle specialissime circostanze che hanno portato ad una decisione "ad hoc". Se invece, sostiene Simma, l'Alleanza Atlantica intendesse fare dell'eccezione una regola, considerando la propria violazione della Carta delle Nazioni Unite come parte di un programma strategico, questo rischierebbe di avere un effetto devastante sull'intero edificio della sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Altri paesi, nelle più diverse circostanze, potrebbero appellarsi al precedente della guerra per il Kosovo e alle sue eventuali iterazioni da parte della Nato. Il ricorso alla illegalità deve essere considerato un'"extrema ratio" e la subordinazione della Nato ai principi della Carta delle Nazioni Unite deve restare un nucleo normativo intangibile, che nessuna reinterpretazione innovativa del suo Statuto deve minare (20).

Anche Antonio Cassese, come abbiamo visto, ritiene, al pari di Glennon e di Simma, che la Nato abbia violato la Carta delle Nazioni Unite e, come Glennon e Simma, dichiara di condividere «gli importanti valori morali» che hanno motivato e, a suo parere, giustificato l'intervento della Nato.

Ma, a differenza di Glennon e di Simma, pur affermando con

forza che la Nato ha commesso una grave violazione della Carta delle Nazioni Unite, Cassese sembra ritenere che non si sia trattato di un crimine dal punto di vista del diritto internazionale generale e che lo Stato che ha subito l'aggressione non meriti perciò alcuna solidarietà o risarcimento giuridico.

Milosevic ha torto, dichiara Cassese, nel sostenere che la guerra della Nato contro il suo paese è «illegittima»: la vicenda della guerra è piuttosto la prova che «si sta creando una nuova legittimazione nel diritto internazionale dell'uso della forza» (21). Entro la comunità internazionale sarebbe cioè in atto una tendenza normativa a considerare legittimo l'uso della forza, anche senza un preventivo mandato del Consiglio di Sicurezza, quando si tratti di porre fine a gravi violazioni dei diritti umani. Adottando questo punto di vista si può ritenere, sostiene Cassese, che l'intervento militare della Nato sia stato legittimo anche sul piano giuridico, oltre che su quello etico-umanitario.

In prospettiva, Cassese ritiene che non sia saggio auspicare, come fanno Simma ed altri giuristi tedeschi, che l'intervento illegale della Nato resti un caso isolato. E' illusorio attendersi un rigoroso ritorno ai canoni tradizionali di legittimazione dell'uso della forza previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. Un atteggiamento di questo tipo sarebbe, oltre che inefficace, conservatore. Il diritto internazionale, sostiene Cassese in sintonia con Glennon e con Charney, deve essere aggiornato (22). Compito del giurista non è di opporsi alla tendenza «umanitaria» in atto, ma di precisare le condizioni perché essa dia luogo ad un regime giuridico positivo, che preveda una nuova ipotesi di uso legittimo della forza e la sottoponga nello stesso tempo a regole generali. Assumendo una posizione opposta a quella di Simma, Cassese sostiene, in altre parole, che l'eccezione deve diventare una regola. Deducendole dalla vicenda del Kosovo - e confermando quindi la sua inclinazione a legittimare anche sul piano giuridico l'attacco della Nato contro la Repubblica jugoslava - Cassese enumera sei condizioni che potrebbero rendere in futuro del tutto legittimo l'uso della forza per ragioni umanitarie da parte di un gruppo di Stati anche senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (23).

Ciò che si può obiettare a Cassese è che le nuove regole del diritto di guerra umanitario da lui elaborate non offrono alcun appiglio per una

legittimazione a posteriori dell'attacco della Nato nei confronti della Repubblica Jugoslava, a meno che non si intenda applicare la massima "ex iniuria oritur ius": una massima, come ha osservato Norberto Bobbio, che rappresenta la vanificazione completa del "rule of law" internazionale (24).

Proprio la novità della loro elaborazione dottrinale prova che, prima dell'intervento della Nato, le regole indicate da Cassese non erano in vigore e che non era in corso nella comunità internazionale alcuna tendenza consuetudinaria a legittimare l'uso della forza per ragioni umanitarie senza mandato del Consiglio di Sicurezza (25) (Anzi, come ho ricordato sopra, non si può neppure sostenere con certezza che esistesse una tendenza consuetudinaria a legittimare l'uso della forza per ragioni umanitarie "anche con" l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza). Del resto, Cassese stesso, come abbiamo visto, sottolinea con forza l'inedito atteggiamento tenuto in questo caso dalle autorità della Nato nei confronti del Consiglio di Sicurezza rispetto a casi precedenti.

E non si può ignorare - purché non si intenda identificare la comunità internazionale con i 19 paesi della Nato scesi in guerra contro la Jugoslavia - l'opposizione di paesi di grande rilievo internazionale come la Russia, l'India e la Cina. Né sembra lecito sottovalutare la questione dei soggetti ai quali la proposta di Cassese affida la tutela coercitiva dei diritti dell'uomo: la attribuisce all'iniziativa di alleanze militari fra grandi potenze o attorno a grandi potenze, e cioè ad attori tutt'altro che imparziali, poco attenti alle procedure e normalmente non inclini a tenere conto nelle loro decisioni dell'universalità dei valori morali (26). Senza dire che questo significherebbe oggi, di fatto, assegnare alla Nato e, in essa, agli Stati Uniti il potere di imporre al resto del mondo la concezione occidentale della democrazia, del "rule of law" e dei diritti soggettivi.

E neppure sono emersi elementi di fatto che consentano di affermare che l'intervento illegale della Nato ha avuto come indiretto effetto normativo quello di dare avvio ad una consuetudine internazionale nel senso indicato da Cassese. Se si può parlare di una tendenza in atto, essa sembra andare nella direzione temuta da Simma, auspicata da Albright e sostanzialmente voluta anche da Glennon e Charney: si sta andando cioè verso l'abbandono del monopolio dell'uso

legittimo della forza da parte delle Nazioni Unite e verso un ricorso alla forza militare da parte di gruppi di Stati o di singoli Stati - soprattutto se dotati di armamento nucleare - a tutela di interessi collettivi, ovviamente secondo l'interpretazione da ciascuno data a questi interessi. Si tratta, come ha osservato Marina Spinedi, di un ritorno alla situazione precedente alla fondazione delle istituzioni internazionali del nostro secolo - la Società delle Nazioni e le Nazioni Unite -, con il connesso pericolo di una sempre più diffusa pretesa di ricorso legittimo alla guerra da parte di soggetti internazionali, pubblici e «privati», in Occidente come in Oriente (27). Questa tendenza rischia di essere assecondata, consapevolmente o meno, dai giuristi occidentali che per ragioni etiche, etico-giuridiche o giuridiche, hanno approvato l'intervento della Nato contro la Jugoslavia, pur avendone riconosciuta la radicale contrarietà alla Carta delle Nazioni Unite.

*

4. "Le altezze della morale".

Per legittimare la «guerra umanitaria» i giuristi che ho sopra citato si sono spinti "in munere alieno": hanno abbandonato il terreno del diritto positivo e si sono inerpicati, per così dire, su un più alto livello normativo, quello dell'etica internazionale. Anche Cassese, pur tentando di giocare la carta del diritto consuetudinario, si è dichiarato sensibile soprattutto ai «valori morali» che le potenze occidentali hanno inteso tutelare con la forza delle armi. Si è trattato, tuttavia, come abbiamo visto, di riferimenti etici alquanto sommari, sostanzialmente limitati all'affermazione della superiorità normativa dell'intenzione umanitaria rispetto alle prescrizioni del diritto internazionale. Questa opzione metagiuridica non si è accompagnata ad una articolazione analitica del discorso morale, ad una riflessione sui princìpi e sulle regole etiche che dovrebbero sostituirsi o sovrapporsi a quelle del diritto positivo, giudicate inadeguate e inefficaci.

Eppure le questioni aperte sul terreno morale erano molte e molto delicate.

Ci si può chiedere, anzitutto, se nell'epoca del «politeismo dei

valori» esista un'etica internazionale che possa essere intesa come un corpo unitario di principi e di regole di condotta o non è doveroso invece introdurre anche qui una prospettiva pluralistica e relativistica. E occorre decidere se in ambito militare si deve seguire l'etica che Weber ha chiamato «delle convinzioni» (o dei principi) o si deve invece preferire un'etica «della responsabilità» (o consequenzialista), molto più attenta agli effetti concreti degli atti «moralmente» che non alle buone intenzioni degli attori. E ancora, più in particolare: per impedire o fermare una strage è moralmente lecito sopprimere la vita di persone del tutto estranee ed innocenti? Chi ha l'autorità morale - non, si badi bene, il semplice potere politico o militare - di deciderlo? E' moralmente accettabile la regola del «doppio effetto», che giustifica l'uccisione di persone innocenti alla condizione che non si tratti di un'uccisione intenzionale, anche se prevista come un inevitabile «effetto collaterale» di azioni militari? Sulla base di quali parametri è possibile misurare la ragionevole proporzionalità fra l'effetto voluto e quello soltanto previsto? E così via. Insomma, si può dire che il ricorso all'etica da parte dei giuristi è servito essenzialmente per allentare le maglie del diritto internazionale, aggirando le prescrizioni giuridiche che sottopongono l'uso della forza a condizioni e procedure collettivamente condivise.

Può sorprendere, ma a quest'uso sommario dell'etica in funzione metagiuridica per legittimare la «guerra umanitaria» della Nato sono ricorsi anche alcuni autorevoli teorici della giustizia e filosofi occidentali (28).

Michael Walzer, ad esempio, ha sostenuto che l'obbligo di fermare con la forza delle armi i crimini che, come la pulizia etnica, rappresentano «un vilipendio della coscienza umana» è qualcosa che «i filosofi morali chiamano un «dovere imperfetto». Questo significa, secondo Walzer, che nessuno in particolare aveva l'obbligo morale di intervenire contro la Federazione Jugoslava, ma tutti avevano il diritto di farlo, a cominciare dagli Stati geograficamente vicini o da una alleanza fra Stati vicini.

L'intervento della Nato è stato comunque una scelta moralmente ideale perché era «lo strumento militare più appropriato nel caso del Kosovo, considerato il ruolo secolare svolto nei Balcani dalle potenze europee» (29). Insomma, quando la diplomazia internazionale non

riesce a fermare crimini efferati come la pulizia etnica, «l'intervento militare è sempre giustificato»: è sempre, nonostante i dubbi espressi da Norberto Bobbio, una «guerra giusta». Lo è anche quando si tratta di un intervento unilaterale, che non tiene conto della Carta delle Nazioni Unite. Le Nazioni Unite, sostiene Walzer, si sono mostrate incapaci di dar vita a qualcosa che si avvicini minimamente ad un "global rule of law": sono un'istituzione priva di una volontà comune i cui atti normativi sono dotati di così scarsa effettività che non è neppure possibile considerarli giuridicamente vincolanti (30). Dunque, come già nel celebrato "Just and Unjust Wars", il massimo teorico contemporaneo della dottrina della «guerra giusta» si serve classicamente dell'etica militare per dare spazio alla legittimità della guerra. Il suo obiettivo principale sembra ancora una volta quello di vanificare i limiti che con uno sforzo secolare il diritto internazionale moderno ha cercato di imporre al diritto della forza, sia pure con gravi imperfezioni e con un'effettività molto limitata (31). Il suo bellicismo etico coincide con il cinismo militare di Edward Luttwak: ne condivide lo scetticismo radicale verso il diritto e le istituzioni internazionali, il disinteresse per gli interventi di "peace-keeping" e la fiducia nella fisiologia virtuosa della guerra (32).

A conclusioni non molto dissimili, sia pure entro una elaborazione etico-filosofica molto complessa e altamente intonata, approda Jürgen Habermas. In un saggio dal titolo "Bestialität und Humanität", che parafrasa e tenta di respingere un celebre aforisma schmittiano, il più autorevole filosofo tedesco contemporaneo prende posizione a favore della «guerra umanitaria» della Nato (33). Ne esalta anzitutto la «precisione chirurgica» e l'impegno programmatico a risparmiare le popolazioni civili: questo ne fa qualcosa di molto lontano dal modello novecentesco della «guerra totale» e le assicura un «alto tasso di legittimazione». In secondo luogo Habermas esclude che la guerra della Nato sia stata ispirata dalla «ragion di Stato»:

"Dall'attacco alla Jugoslavia un'ermeneutica del sospetto può ricavare ben poco. [...] Né ciò che viene imputato agli Stati Uniti (la volontà di garantire e allargare la propria sfera di influenza), né la motivazione attribuita alla Nato (la ricerca di un nuovo ruolo), né quanto si rimprovera alla «fortezza europea» (la difesa preventiva da ondate di profughi) possono spiegare la decisione di impegnarsi in un

intervento così grave, rischioso e costoso" (34).

Più plausibile, sostiene Habermas, è l'interpretazione della guerra come un impegno militare volto a trasformare il diritto internazionale in un diritto di cittadinanza universale. Con questa guerra il «pacifismo giuridico» (35) della coalizione rosso-verde tedesca (e della Nato) non ha perseguito semplicemente l'obiettivo di porre fine al «nazionalismo etnico assassino» e di imporre la pace nei Balcani: in linea con la filosofia cosmopolitica che va da Kant a Kelsen, il «pacifismo giuridico» ha inteso superare l'attuale diritto internazionale e trasformarlo in un ordinamento universale compiutamente giuridico.

La guerra della Nato contro la Federazione Jugoslava non va dunque collocata entro l'ambito del diritto internazionale vigente, per il quale è ovviamente un'ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano ed una violazione del divieto di usare la forza militare. Inserito nella prospettiva etica del «pacifismo giuridico» kantiano e kelseniano, l'intervento della Nato si profila invece come «una missione pacificatrice, che ha fatto uso delle armi ma con il consenso della comunità internazionale, pur senza mandato delle Nazioni Unite» (36). Secondo questa interpretazione la guerra per il Kosovo è un decisivo passo innanzi sulla strada che porta dal diritto internazionale classico al diritto cosmopolitico. E una strada che, nel breve periodo, dovrebbe condurre ad istituzioni internazionali realmente efficaci, alla giurisdizione vincolante di una Corte internazionale di giustizia e ad un'Assemblea generale composta non soltanto di rappresentanti dei governi ma anche di diretti rappresentanti dei cittadini di ciascuno Stato.

Ed ecco l'argomento centrale dell'arringa etico-filosofica di Habermas: finché tutto questo non sarà realizzato, finché i diritti umani resteranno debolmente istituzionalizzati a livello globale, "il confine tra diritto e morale non potrà che confondersi, come è appunto accaduto nella guerra per il Kosovo. In presenza di un Consiglio di Sicurezza bloccato la Nato poteva infatti richiamarsi soltanto alla validità morale del diritto internazionale, a norme quindi per le quali non esistono istanze effettive di applicazione e affermazione nell'ambito della comunità internazionale. La «sottoistituzionalizzazione del diritto di cittadinanza universale si esprime nella forbice tra la legittimità e l'efficacia degli interventi per assicurare e promuovere la pace. [...] La

Nato ha potuto contrastare con successo il governo iugoslavo proprio perché si è attivata senza la legittimazione che il Consiglio di Sicurezza le avrebbe sicuramente negato" (37).

Di fronte alla debole istituzionalizzazione del diritto universale la politica interventista a tutela dei diritti umani - la politica della Nato - «è costretta ad anticipare la futura condizione cosmopolita mentre cerca nello stesso tempo di promuoverla» (38). Certo, ammette Habermas, ci possono essere dubbi su alcuni aspetti della guerra, e d'altra parte l'autoinvestitura della Nato non può divenire una regola. E tuttavia si deve affermare con forza che «le vittime non possono essere lasciate ai loro aguzzini». L'abuso terroristico del potere dello Stato da parte del regime iugoslavo ha trasformato una guerra civile classica in un crimine di massa pianificato a tavolino. Morte, terrore e deportazione, scrive Habermas, avevano colpito già circa trecentomila kosovari nei mesi precedenti l'inizio dei raid aerei.

In assenza di soluzioni alternative i paesi democratici dovevano prestare un soccorso reso legittimo dall'etica universale (39). Come Walzer, dunque, Habermas sovrappone l'etica universale al diritto internazionale positivo, ma a differenza di Walzer, che nelle sue opere non ha mai precisato che cosa intenda per «principi morali» e quale sia il loro fondamento normativo (40), Habermas non esita ad identificare l'etica internazionale con quella particolare tradizione filosofica tedesca che va da "Zum ewigen Frieden" di Kant al «pacifismo giuridico» di Kelsen, alla radicalizzazione del cosmopolitismo kantiano che Habermas stesso va divulgando da alcuni anni (41). E non esita a prestare ai vertici politici e militari della Nato le motivazioni e le finalità della sua personale filosofia cosmopolitica e della sua personale teoria dell'universalità morale dei diritti dell'uomo. E come premessa di tutto ciò Habermas accredita, nelle loro versioni estreme, le informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione di massa occidentali sul genocidio in corso nel Kosovo prima dell'intervento della Nato.

Non si può non osservare che la riflessione etico-filosofica habermasiana pretende di ergersi sulle rovine del diritto internazionale positivo e delle istituzioni internazionali, che Habermas, alla pari di Walzer, scredita nella loro totalità come normativamente e politicamente evanescenti, senza accennare ad un'analisi delle ragioni della loro debolezza. E muove da una valutazione moralistica della

guerra che esclude come pura «esegesi del sospetto» ogni interpretazione delle motivazioni statunitensi che non le identifichi con il radicamento nella tradizione pragmatica americana dell'idealismo wilsoniano (42). E non si può non segnalare, infine, la tensione sempre presente in Habermas fra l'universalismo cosmopolitico e la forte polarità «etnocentrica» della sua prospettiva teorica, che lo porta ad identificare l'opinione pubblica occidentale con la «comunità internazionale». E gli impedisce di intravedere, oltre l'orizzonte della sua nobile utopia kantiana, la diversità, l'estraneità e la crescente ostilità di culture, di civiltà e di governi - si pensi in particolare all'India e alla Cina, ma anche alla Russia - che hanno bollato con giudizi sarcastici la «generosità umanitaria» della Nato. Ad Habermas andrebbe forse ripetuto l'invito che durante la guerra i pacifisti tedeschi - come egli stesso ricorda - rivolgevano al loro governo: l'invito a «scendere dalle altezze della morale» (43). Scendere dalle altezze della morale dovrebbe significare, nel caso di Habermas, la rinuncia a usare i principi dell'etica kantiana per legittimare ancora una volta una guerra egemonica delle potenze occidentali.

*

5. "Il destino delle Nazioni Unite".

Ad Habermas si può certo rimproverare, come ha fatto ad esempio Karl Otto Hondrich, di avere giustificato in astratti termini morali le atrocità, le distruzioni e i rischi della guerra (44). Ma al di là di ogni possibile critica etica o politica non si può negare l'interesse teorico della riflessione habermasiana e in particolare del suo tentativo di interpretare la guerra nella prospettiva del diritto cosmopolitico e della cittadinanza universale.

A mio parere Habermas ha toccato in profondità alcune delle questioni di maggiore rilievo giuridico e politico che sono state sollevate da quelle che ho chiamato le «pretese» della guerra umanitaria e che sono rimaste drammaticamente aperte.

La prima questione riguarda il destino delle Nazioni Unite. Il Segretario generale Kofi Annan ha dichiarato che grazie all'esperienza

del Kosovo (e a quella di Timor est) le Nazioni Unite sono risorte a nuova vita, investite di una inedita, relevantissima funzione: la tutela internazionale dei diritti dell'uomo, destinata ad affiancarsi alla funzione tradizionale della promozione della pace (45). Si tratta di una dichiarazione ottimistica, che alcuni hanno interpretato come una prova della «sovranità limitata» di cui dispone l'attuale Segretario delle Nazioni Unite. In realtà è opinione comune che la guerra per il Kosovo ha accelerato il processo di svuotamento dell'autorità e delle funzioni delle Nazioni Unite, un processo iniziato nei primi anni novanta e da allora sostenuto con coerenza strategica soprattutto dagli Stati Uniti.

Oggi le Nazioni Unite appaiono più che mai deboli, dipendenti, poco credibili e oppresse dalla crisi finanziaria cui le costringe, fra gli altri, l'amministrazione statunitense che non versa le ingenti quote di cui è debitrice (46). Il Consiglio di Sicurezza - dell'Assemblea Generale non ha più molto senso parlare - è sempre più una sorta di scatola vuota che le grandi potenze possono riempire a piacere di contenuti corrispondenti alle loro strategie geopolitiche. Esse possono anche, se lo ritengono conveniente, fare in modo che la scatola resti vuota, ignorando, come nella guerra per il Kosovo, la competenza dei suoi massimi organi e affidando a una organizzazione militare di parte - la «nuova Nato» - i compiti che la Carta delle Nazioni Unite affida al Consiglio di Sicurezza.

E' facile prevedere per i prossimi anni una riduzione della capacità decisionale dell'intera organizzazione delle Nazioni Unite al livello dell'attuale Assemblea Generale, che, come è noto, è titolare del solo potere di discutere temi e di approvare «raccomandazioni». La «guerra umanitaria» ha ulteriormente indebolito le Nazioni Unite perché le ha di fatto spogliate della loro funzione di gran lunga più rilevante - decidere e controllare l'uso della forza internazionale - confinandola a umilianti funzioni di ratifica notarile di protocolli siglati altrove. E le ha indebolite, soprattutto, perché le ha spinte in un vicolo cieco del quale pochi sembrano finora essere consapevoli (47).

Habermas e i sostenitori del «pacifismo giuridico» come Robert Falk, David Held e Norberto Bobbio, hanno sempre insistito sulla necessità di rinforzare le Nazioni Unite e di affidare loro il compito di «istituzionalizzare» la protezione universale dei diritti dell'uomo avviando il processo di formazione di un «diritto cosmopolitico».

Hanno puntato sulla creazione di apparati istituzionali e di un ordinamento giuridico nei quali siano rappresentati e tutelati tutti gli individui (e non solo gli Stati) in quanto soggetti di diritto internazionale. Nella prospettiva del «pacifismo giuridico» la dottrina dei diritti dell'uomo ha infatti come suo corollario fondamentale l'attribuzione della soggettività di diritto internazionale a tutti gli abitanti del pianeta come un diritto originario spettante ad ogni persona «in quanto essere umano». Per garantire una protezione cogente "erga omnes" dei diritti dell'uomo non ci si può arrestare alla costituzione di organi giudiziari privi di giurisdizione obbligatoria o con una giurisdizione "ad hoc", come i Tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda: è necessario, come Hans Kelsen aveva proposto per primo, dar vita ad un Tribunale permanente dotato di una competenza universale (48).

Ma ciò che sembra sfuggire ai fautori del diritto cosmopolitico kantiano è che questa «pretesa universalistica» è inattuabile entro l'involucro del diritto e delle istituzioni internazionali oggi esistenti. Ed è problematica, come vedremo, persino entro le strutture dei Tribunali penali internazionali creati negli anni novanta dal Consiglio di Sicurezza, la cui auspicata terzietà e imparzialità giudiziaria non sembra facilmente realizzabile. Non saranno infatti mai sottolineati abbastanza i vincoli strutturali che impediscono di trasformare le Nazioni Unite, non dico in un regime giuridico più democratico - sulla base di quali regole di rappresentanza? (49) - o meno lontano dal modello del "rule of law", ma in una istituzione in grado di operare, almeno tendenzialmente, in funzione di interessi generali e di valori universali (50). I teorici del «pacifismo giuridico» sembrano ignorare che l'intero assetto delle istituzioni internazionali e l'intero ordinamento giuridico si fondano sul consenso degli Stati e, salvo eccezioni traumatiche, destinate probabilmente a divenire più frequenti nei prossimi anni, sulla loro sovranità. C'è una forte tensione - messa in luce proprio dalla guerra per il Kosovo - persino fra il principio della tutela della pace fra gli Stati nazionali (che comporta la considerazione dei loro particolarismi) e l'universalismo della dottrina dei diritti dell'uomo, assunta come nuova legittimazione dell'uso della forza.

Nella guerra per il Kosovo la pretesa di alcune grandi potenze di promuovere con la forza valori da esse ritenuti o dichiarati universali,

ha esasperato sino al parossismo l'antinomia fra il particolarismo degli «interessi» e dei «valori» sostenuti dagli Stati, da una parte, e, dall'altra, la (pretesa) universalità della dottrina dei diritti dell'uomo e dei suoi presupposti etici. Il Consiglio di Sicurezza è rimasto paralizzato proprio dallo scontro fra opposte aspettative particolaristiche cui l'istituzione come tale attribuiva piena legittimità. Le Nazioni Unite non solo si fondano sul presupposto particolaristico della rappresentanza di governi e non di «cittadini del mondo», ma sono caratterizzate dal particolarismo estremo della discriminazione fra membri permanenti e membri non permanenti entro il Consiglio di Sicurezza e, ancora di più, dall'attribuzione del potere di veto ai membri permanenti, e cioè alle cinque grandi potenze uscite vincitrici dall'ultima guerra mondiale. La tutela internazionale dei diritti dell'uomo e l'intero progetto cosmopolitico non sono soltanto incompatibili - per la necessaria ingerenza che essi comportano negli affari interni degli Stati - con il principio dell'autodeterminazione dei popoli e con la sovranità degli Stati. Lo sono ancor di più con la struttura decisionale delle attuali istituzioni internazionali.

Ed ecco allora l'alternativa che spinge le Nazioni Unite in un vicolo cieco e che le ottimistiche dichiarazioni di Kofi Annan vorrebbero esorcizzare: universalizzare le Nazioni Unite secondo lo schema del «pacifismo giuridico» significa distruggerle; e d'altra parte conservare il loro particolarismo strutturale, a cominciare dal diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, significa emarginarle definitivamente dall'arena internazionale. Ciò è infatti in opposizione con il carattere globale delle strategie egemoniche (e delle corrispondenti ideologie) delle potenze occidentali - anzitutto degli Stati Uniti - che non accettano più di subordinarsi al potere di veto di potenze non occidentali.

Di fronte a questa alternativa emerge per ora una sola certezza e cioè che la legittimazione della «guerra umanitaria» non può essere lo strumento adatto a rafforzare le istituzioni internazionali esistenti e tanto meno ad avviare al loro interno processi di maggiore istituzionalizzazione dei diritti dell'uomo. E' piuttosto uno strumento che rischia di far regredire l'ordinamento internazionale ad un livello «primitivo», per usare il lessico teorico-giuridico di Kelsen (51). La guerra umanitaria restituisce agli Stati un indiscriminato "ius ad

bellum", vanifica le funzioni «pacificatrici» del diritto internazionale e scredita lo stesso ideale cosmopolitico della cittadinanza universale.

*

6. "L'universalità dei diritti dell'uomo".

Una seconda questione teorica riproposta con forza dalla guerra per il Kosovo è la «pretesa» occidentale dell'universalità dei diritti dell'uomo e, quindi, della loro universale applicabilità coercitiva. E' appena il caso di sottolineare che da questa pretesa dipende il destino stesso dell'ordinamento giuridico internazionale: se la pretesa dovesse venire soddisfatta, la struttura e le fonti del diritto internazionale oggi vigente dovrebbero essere radicalmente trasformate per dar luogo, come abbiamo visto, al «diritto cosmopolitico»: un sistema giuridico non più grozianamente ancorato alla sovranità degli Stati ma fondato sull'universalismo dei diritti e sul riconoscimento della soggettività giuridica e politica di tutti i membri della specie umana. La dottrina dei diritti dell'uomo tende per una sua logica interna verso la prospettiva della «cittadinanza universale»: un ordinamento giuridico senza frontiere territoriali o culturali, che garantisca in termini di assoluta eguaglianza formale i diritti di tutti gli uomini in quanto esseri razionali e persone morali (52). E' significativo che il primo articolo della "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo", del 1948, ricordi che tutti gli esseri umani, essendo nati liberi ed eguali, ed essendo dotati di coscienza e di ragione, hanno il dovere di trattarsi reciprocamente con spirito di fratellanza. Questa filosofia dei rapporti internazionali si oppone dunque al paradigma groziano ed hobbesiano della «società internazionale» come società di Stati le cui relazioni possono essere sia cooperative, sia competitive e conflittuali (53).

Nel suo aspetto strettamente giuridico il tema dell'universalità dei diritti umani coincide con quello del valore normativo che può essere riconosciuto alla "Dichiarazione universale" del 1948. Secondo alcuni giuristi si tratterebbe di "ius erga omnes", tale da poter essere applicato, a certe condizioni, anche in forma coercitiva (54). Secondo altri il documento votato dall'Assemblea delle Nazioni Unite è privo dei

requisiti formali propri di un testo giuridico. E' stato Kelsen a sostenere fra i primi che la dottrina dei diritti dell'uomo contenuta nella "Dichiarazione universale" non può essere considerata giuridicamente vincolante: sia per la carenza di poteri legislativi dell'organo che la ha approvata, sia per la formulazione non imperativa del testo, sia infine per l'assenza di «norme secondarie» che prevedano sanzioni".

Ma l'universalità dei diritti umani è un tema controverso soprattutto in termini di filosofia del diritto internazionale. La disputa non riguarda il significato che la dottrina dei diritti dell'uomo ha avuto all'interno della storia politica e giuridica occidentale: è fuori discussione che questa dottrina è uno dei lasciti più rilevanti della grande tradizione europea del liberalismo e della democrazia. Il problema è un altro: riguarda il rapporto fra la filosofia individualistica che è sottesa a questa dottrina, da una parte, e, dall'altra, l'ampia gamma di civiltà e di culture i cui valori sono molto lontani da quelli europei. Si pensi, in particolare, ai paesi del Sud-Est e del Nord-Est asiatico, di prevalente cultura confuciana, all'Africa subsahariana e, ovviamente, al mondo islamico.

Sotto questo profilo è stata illuminante la polemica che ha animato la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, svoltasi a Vienna nel 1993. Due opposte concezioni si sono fronteggiate: da una parte c'era la dottrina occidentale dell'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo. Dall'altra c'erano le tesi di molti paesi dell'America latina e dell'Asia: questi ultimi rivendicavano la priorità, in tema di diritti dell'uomo, dello sviluppo economico-sociale, della lotta contro la povertà e della liberazione dei paesi del Terzo mondo dal peso dell'indebitamento estero. E accusavano i paesi occidentali di voler usare l'ideologia dell'interventismo umanitario per imporre all'umanità intera la loro supremazia economica, il loro sistema politico e la loro concezione del mondo.

Ed altrettanto emblematica è stata la polemica, che ha avuto come epicentro Singapore, la Malesia e la Cina e che ha dato luogo alla «Dichiarazione di Bangkok» del 1993, sulla opponibilità degli "Asian values" alla tendenza dell'Occidente ad imporre alle culture orientali i suoi valori etico-politici assieme alla scienza, alla tecnologia, All'industria e alla burocrazia occidentali (56). Oggi le classi dirigenti di un numero crescente di paesi del Sud-Est asiatico sono impegnate a

riscattare la propria identità politica e culturale all'insegna di valori come l'ordine, l'armonia sociale, il rispetto dell'autorità, la famiglia. In questa prospettiva l'Occidente viene concepito come il luogo dove i valori comunitari decadono sotto la spinta di un individualismo sfrenato che afferma diritti ma non riconosce doveri. Ed anche la dottrina dei diritti dell'uomo viene accusata di fondarsi su una filosofia individualistica e liberale in contrasto con l'"ethos" comunitario delle tradizioni asiatiche, oltre che delle antiche culture africane e americane.

E' dunque chiaro che l'universalità dei diritti dell'uomo non può essere data per scontata: essa potrebbe essere sostenuta solo sulla base di una «fondazione» filosofica che argomentasse in modo stringente l'inerenza dei diritti dell'uomo alla natura (o alla razionalità) umana come tale, indipendentemente dal particolare contesto culturale che ha caratterizzato la sua nascita in Europa. Habermas ha appunto negato che la dottrina dei diritti dell'uomo sia così dipendente dal modello della razionalità occidentale da non poter essere proposta a tutti gli uomini senza correre il rischio dell'imperialismo culturale. Per lui la teoria dei diritti fondamentali corrisponde a un nucleo di intuizioni morali che è comune alle grandi religioni universalistiche del pianeta: essa «è conforme alla sostanza normativa delle grandi dottrine profetiche e delle interpretazioni metafisiche affermatesi nella storia universale» (57).

Secondo Habermas si può addirittura parlare di una universalità pragmatica della teoria dei diritti dell'uomo. Essa consisterebbe nel fatto che i suoi standard normativi rispondono ad un'esigenza che tutte le culture oggi avvertono: quella di replicare alle sfide della modernità e della crescente complessità sociale che essa genera. In questo senso il diritto moderno occidentale, con le sue norme coercitive ma anche garanti della libertà individuale, sarebbe un apparato normativo tecnicamente universale e non l'espressione di una particolare tradizione culturale.

Ad Habermas - come ai molti altri fautori dell'universalismo dei diritti dell'uomo - si può anzitutto opporre che il "rule of law" e la dottrina dei diritti soggettivi hanno un'origine segnata dal particolarismo filosofico e giuridico, e che questo particolarismo non sembra superato entro le filosofie del diritto occidentali contemporanee (58). E si potrebbe opporre anche, come ha sostenuto Bobbio in "L'età

dei diritti", l'impossibilità di fondare filosoficamente un complesso di proposizioni normative che è solcato da profonde antinomie deontiche, a cominciare da quella che oppone i diritti libertà e la proprietà privata all'eguaglianza sociale (59). Ed è inoltre molto dubbio che la tutela dei diritti dell'uomo possa essere pensata come un'implicazione tecnica del formalismo giuridico reso necessario dai processi di «modernizzazione». A dispetto delle recenti tesi di Ulrich Beck (60), è la stessa nozione di modernità ad avere profonde radici nella tradizione filosofico-politica ed etica occidentale: essa è impensabile senza un riferimento alla tradizione liberale, al suo individualismo, al razionalismo etico della sua antropologia, alla sua idea di progresso, e, non ultimo, al suo agnosticismo religioso.

L'universalità dei diritti dell'uomo è dunque un postulato razionalistico che non solo manca di conferme sul piano teorico, ma viene giustamente guardato con sospetto dalle culture non occidentali. Oltre vent'anni fa Hedley Bull aveva sostenuto con grande preveggenza che l'ideologia occidentale dell'intervento umanitario per la tutela dei diritti dell'uomo era in continuità lineare con la tradizione missionaria e colonizzatrice dell'Occidente: una tradizione che risaliva agli inizi dell'Ottocento, all'epoca degli interventi militari dei nordamericani a Cuba e degli europei nell'Impero ottomano (61).

*

7. "Humanität, Bestialität".

Un'ulteriore questione riguarda la «pretesa» che la guerra moderna possa essere usata come uno strumento giuridico per la protezione dei diritti dell'uomo. E' il dubbio che l'ingerenza umanitaria sia, come avrebbe sostenuto Carl Schmitt, l'ennesima incarnazione della dottrina della guerra giusta: un insopportabile inganno etico-giuridico o, nel migliore dei casi, una irresponsabile autoillusione.

Habermas non trascura il problema. Dopo aver sottolineato l'impegno della Nato a risparmiare le vite umane e avere elogiato la precisione chirurgica degli attacchi aerei, egli sembra colto da un improvviso ripensamento. Esprime dubbi sulla congruenza dei

bombardamenti con il fine umanitario che la Nato aveva dichiarato di voler perseguire. Si domanda se non si potevano risparmiare delle vite umane, ad esempio, annunciando con mezz'ora di anticipo il bombardamento missilistico della televisione di Belgrado. E si chiede se si poteva evitare la massiccia distruzione di ponti e di strutture civili in un paese già gravemente danneggiato dall'embargo. Sono sofferenze, scrive Habermas, che pesano sulla nostra coscienza: «ogni bambino che muore mentre cerca di fuggire stride sui nostri nervi». E Habermas è addirittura sfiorato dal dubbio che la sprezzante formula antiumanistica di Carl Schmitt - "Humanität, Bestialität" - sia tragicamente fondata: «per noi la più profonda ragione di inquietudine è il dubbio assillante che ci spinge a chiederci se a sbagliare non possa essere proprio il «pacifismo giuridico» (62).

Il dubbio di Habermas meriterebbe di divenire certezza, e non solo certezza morale ma convinzione giuridica e politica: su questo punto il «pacifismo giuridico» sicuramente «sbaglia» e sbaglia perché già a partire dal suo padre fondatore, Hans Kelsen, accoglie la teoria della «guerra giusta» in un contesto che vorrebbe essere ispirato al pacifismo. E' Kelsen infatti l'inventore non solo della formula "peace through law" - titolo del suo celebre saggio del 1944, divenuto emblema del «pacifismo giuridico» -, ma anche dell'idea che la guerra possa essere concepita come una «sanzione giuridica» quando è usata per replicare ad una violazione del diritto internazionale (63). In questo caso, sostiene Kelsen, lo Stato che usa la forza esercita funzioni penali per delega implicita della comunità giuridica internazionale. Kelsen riconosce che l'applicabilità pratica della teoria è problematica in assenza di un'autorità superiore e neutrale che abbia il potere di qualificare gli atti di guerra come crimini o come sanzioni. E riconosce come altrettanto grave l'obiezione che fa leva sulla circostanza che soltanto uno Stato più forte dello Stato che deve essere sanzionato è in grado di usare la guerra come strumento di coercizione. Ma non per questo il giusformalista e pacifista kantiano Hans Kelsen rinuncia - supremo paradosso - a fare della dottrina etica della «guerra giusta» la condizione della giuridicità dell'ordinamento internazionale (64).

La tesi che ritengo si debba sostenere - contro il «pacifismo giuridico» di Kelsen e di Habermas - è che la guerra moderna non può essere in alcun modo e in nessun caso interpretata come una «sanzione

giuridica» (65).

Una filosofia realistica del diritto internazionale dovrebbe perciò prendere le distanze da ogni versione della dottrina della «guerra giusta», sia che si tratti della sua tradizionale formulazione etico-teologica, sia che si tratti di una sua variazione giuridica, come è il caso di Kelsen.

Se la funzione primaria del diritto - e del diritto internazionale in particolare - è, come io penso, quella di sottoporre l'esercizio del potere al rispetto di regole generali e quindi, anzitutto, di criteri di proporzione, di discriminazione e di misura nell'uso della forza, ne segue che in epoca nucleare la guerra deve essere considerata come un fenomeno incompatibile con il diritto, come "legibus soluta". Bobbio stesso, pur condividendo le posizioni del «pacifismo giuridico», ha avanzato questa tesi in polemica diretta con i moderni fautori della dottrina del "iustum bellum". La guerra moderna - ha scritto Bobbio in un suo saggio degli anni sessanta - si è posta al di fuori di ogni possibile criterio di legittimazione e di legalizzazione: essa è incontrollata e incontrollabile dal diritto come un terremoto o come una tempesta. Dopo essere stata considerata prima come un mezzo per attuare il diritto (dalla teoria della «guerra giusta») e poi come un possibile oggetto di regolamentazione giuridica (nell'evoluzione del "ius in bello") la guerra oggi è ritornata ad essere, ha sostenuto Bobbio, l'antitesi del diritto (66).

La guerra moderna, condotta con armi nucleari (o quasi-nucleari, come la guerra del Golfo del 1991 e, per certi aspetti, quella per il Kosovo) è un evento incommensurabile con le categorie dell'etica e del diritto. Essa ha per sua natura la funzione di distruggere - senza proporzioni, senza discriminazione e senza misura - la vita, i beni e i diritti di (migliaia o centinaia di migliaia di) esseri umani, prescindendo da una considerazione dei loro comportamenti responsabili. Se viene intesa come una sanzione giuridica, la guerra è in sostanza l'esecuzione di una pena capitale collettiva sulla base di una presunzione di responsabilità penale di tutte le persone che abbiano operato entro le organizzazioni militari dello Stato che si intende sanzionare, dai Capi di Stato Maggiore all'ultimo soldato semplice. Oltre a ciò, nonostante le sue pretese, sempre smentite, di «precisione chirurgica», la sanzione bellica oggi colpisce in modo indiscriminato sia i responsabili dei

comportamenti che si giudicano delittuosi, sia una grande quantità di soggetti del tutto estranei alle decisioni e alle operazioni belliche e magari vittime del potere totalitario dell'élite politica interna che ha scatenato, o comunque causato, la guerra.

Paradossalmente, dal punto di vista delle sue conseguenze distruttive la guerra moderna non è dunque facilmente distinguibile dal terrorismo internazionale, se per terrorismo si intende un uso della forza che colpisce persone innocenti e che per questo diffonde il panico. Con argomenti analoghi a quelli usati da Kelsen si potrebbe dunque proporre una teoria del «terrorismo giusto» come sanzione giuridica internazionale e ritenere che un'azione terroristica possa essere un valido atto giuridico. In realtà, la guerra moderna si sottrae, esattamente come il terrorismo, all'applicazione di ogni possibile regolazione, sia di carattere giuridico sia, e tanto più, di carattere morale: purché non si intenda accogliere in sede morale la nozione di «responsabilità oggettiva» che Kelsen ha tentato di rivalutare proprio per legittimare la sua teoria della guerra come «sanzione giuridica». Ma si tratta di una teoria che si oppone a un principio fondamentale del diritto penale moderno, che è quello del carattere personale della responsabilità penale.

Nel caso della guerra per il Kosovo, in particolare, la vita di migliaia di cittadini della Federazione Jugoslava è stata sacrificata per la loro oggettiva appartenenza ad uno Stato il cui regime si intendeva abbattere. E si trattava, si badi bene, di un regime che veniva accusato di essere dispotico e totalitario e che pertanto avrebbe dovuto essere considerato tale da non coinvolgere i cittadini nella responsabilità politica e morale dei suoi atti. Si può dire insomma che la guerra per il Kosovo si è rivelata incompatibile con il diritto internazionale così come sarebbe in contraddizione con l'ordinamento di uno Stato di diritto un'operazione di polizia che per catturare o uccidere un criminale asserragliato nel quartiere di una città decidesse, in nome dell'ordine pubblico, di bombardare il quartiere, uccidendo, assieme al criminale, un alto numero di abitanti.

Entro un ordinamento giuridico ispirato a princìpi di "rule of law", qualsiasi «azione umanitaria» verrebbe impedita con la forza ed i suoi autori verrebbero incriminati e condannati a pene severe se tale azione producesse come effetti «collaterali» - collaterali, ma inevitabili e

prevedibili - la morte, la mutilazione o il ferimento di centinaia di persone innocenti o la distruzione dei loro beni.

Una delle conclusioni generali che si può ricavare da tutto questo è che la guerra non può essere usata come uno strumento giuridico da parte di istituzioni internazionali incaricate di mantenere la pace o di proteggere i diritti dell'uomo, a cominciare dalle Nazioni Unite. E ciò a maggior ragione se si tenterà di convertire queste istituzioni al nuovo obiettivo della tutela dei diritti dell'uomo. In questi decenni entro il Consiglio di Sicurezza è invalsa la prassi di «appaltare» l'uso della forza alle grandi potenze al di fuori della direzione e controllo del Consiglio di Sicurezza. Luigi Condorelli ha sostenuto che il Consiglio di Sicurezza si è limitato a produrre delle moderne «lettere di corsa», e cioè delle deleghe in bianco a favore degli Stati che via via si sono mostrati interessati ad usare la forza.

Questa prassi non solo viola la Carta delle Nazioni Unite, ma sovverte le regole elementari del "rule of law", in base alle quali le forze di pubblica sicurezza operano secondo criteri che differenziano profondamente le loro tecniche operative da quelle del terrorismo, a cominciare dalla eguale considerazione della vita dei cittadini e di quella dei membri delle forze di polizia.

Questi argomenti sono tanto più stringenti se vengono opposti "ad hoc" ai fautori dell'universalità dei diritti dell'uomo e della soggettività internazionale degli individui. Ci troviamo qui di fronte ad una insanabile aporia: sostenere che tutti gli individui sono soggetti dell'ordinamento internazionale e sono pertanto titolari di diritti inviolabili e inalienabili significa attribuire loro anzitutto il diritto alla vita, riconosciuto dall'articolo 3 della "Dichiarazione universale". In secondo luogo significa riconoscere loro, come vuole ancora la "Dichiarazione universale", i diritti fondamentali di "habeas corpus": nessuno può essere sottoposto a trattamenti ostili che comportino una lesione della sua integrità fisica, della sua libertà, dei suoi rapporti affettivi e dei suoi beni, se non in seguito all'accertamento di suoi comportamenti contrari alla legge penale. E questo accertamento richiede che siano adottate le procedure giudiziarie «in un equo e pubblico dibattimento, davanti a un tribunale indipendente e imparziale». Infine la "Dichiarazione universale", all'art. 7, riconosce il diritto di tutti gli uomini ad un eguale trattamento giuridico.

Ebbene, la legittimazione dell'«aggressione umanitaria» da parte dei fautori del «pacifismo giuridico» - e da parte delle autorità politiche e militari della Nato - equivale ad una contraddittoria negazione di tutti questi principi. La «guerra umanitaria» ha applicato «dal cielo» la pena di morte a migliaia di cittadini jugoslavi prescindendo da qualsiasi indagine sulle loro responsabilità personali. Ed ha violato anche il principio dell'eguaglianza del trattamento giuridico: non si deve dimenticare che nei territori della ex Jugoslavia la protezione dei diritti dell'uomo è stata perseguita in questi anni secondo due approcci incompatibili fra loro. Il Tribunale dell'Aia esercita il suo potere repressivo ispirandosi a valori giuridici e adottando procedure che applicano il principio, proprio di uno Stato di diritto, per il quale nessuno può essere sottoposto a sanzioni penali se non perché è stato giudicato responsabile di crimini personalmente e consapevolmente commessi. Per di più il Tribunale dell'Aia ha escluso la pena di morte dal novero delle sue sanzioni. Questo trattamento, formalmente rispettoso di alcuni importanti principi del "rule of law", è stato riservato ad una esigua minoranza di cittadini della ex Jugoslavia, spesso appartenenti alle alte gerarchie politiche o militari, sospettati di gravi illeciti internazionali. Migliaia di semplici cittadini hanno invece subito un trattamento molto diverso: quello dei bombardamenti, spesso con bombe a frammentazione o con proiettili all'uranio impoverito. E la loro vita, come abbiamo visto, è stata discriminata, grazie alla «guerra dal cielo», anche rispetto a quella dei militari occidentali. Si può dunque sostenere che a migliaia di serbi, di montenegrini, di rom ed anche di kosovaro-albanesi è stata brutalmente negata non solo la soggettività giuridica internazionale, ma la stessa qualità di persone. "Humanität, Bestialität", dunque.

NOTE AL CAPITOLO 3

N. 1. Sull'effetto dei media sull'opinione pubblica mondiale hanno insistito A. Pizzorno, "Caro Habermas, l'autoinvestitura della Nato non basta", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 91-92; M. Tarchi, "La guerra della Nato e le vecchie appartenenze" cit., p.p. 213-18. Sul tema si veda in particolare J. Toschi Marazzani Visconti, "Milosevic visto da vicino", «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 27-34. In quest'ultimo saggio si sostiene che la compagnia di pubbliche relazioni Ruder & Finn lavora dal 1991 per conto del governo croato, del governo bosniaco e degli albanesi del Kosovo per promuovere gli interessi antiserbi (dopo essere stata respinta da Milosevic). Il suo direttore, James Harf, ha potuto vantare il successo della sua attività professionale nei seguenti termini: «Abbiamo potuto far coincidere nell'opinione pubblica serbi e nazisti [...]. Noi siamo dei professionisti. Abbiamo un lavoro da fare e lo facciamo» (ivi, p. 31).

N. 2. «The higher, grander goal that has eluded humanity for centuries - the ideal of justice backed by power - should not be abandoned. If power is used for to do justice, law will follow», conf. M. J. Glennon, "The New Interventionism. The Search for a Just International Law", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 3, p. 7. Posizioni analoghe in L. Henkin, "Kosovo and the Law of «Humanitarian Intervention»", in «American Journal of International Law», 93 (1999), 4, p.p. 824-28.

N. 3. Questa ideologia umanitaria ispira R. Gutman e D. Rieff, curatori del volume "Crimes of War", trad. it. cit., particolarmente alle p.p. 8-16.

N. 4. In questo senso conf.: C. Pinelli, "Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari" cit., p.p. 88-90; P. Picone, "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes", in P. Picone (a cura di), "Interventi delle Nazioni Unite", Cedam, Padova 1995, p. 544; F. Lattanzi, "Assistenza umanitaria e interventi di umanità", Giappichelli, Torino 1997, p. 80; E. Garzón Valdés, "Guerra e diritti umani", in

«Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 25-49; P. De Sena, "Uso della forza a fini umanitari, intervento in Jugoslavia e diritto internazionale", *ivi*, p.p. 141-65. Sul tema in generale si veda P. de Senarclens, "L'humanitaire en catastrophe", Presses de Sciences Po, Paris 1999.

N. 5. Conf. C. Pinelli, "Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari" *cit.*, p. 88; U. Villani, "La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?" *cit.*, p.p. 30-31.

N. 6. Le tre risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (n. 1160 del 31 marzo 1998, n. 1199 del 23 settembre 1998, n. 1203 del 24 ottobre 1998) approvate con l'astensione della Cina e, nel caso dell'ultima, anche della Russia, condannavano il ricorso eccessivo alla forza da parte della polizia serba e gli atti di terrorismo dell'U.Ç.K. e invitavano le parti a raggiungere una soluzione politica. Nella risoluzione del 23 settembre si parlava di rischio di una «catastrofe umanitaria» e nelle risoluzioni del 23 settembre e del 24 ottobre si sottolineava l'esistenza di un «pericolo per la pace e la sicurezza nella regione». I testi originali, in lingua inglese, delle tre risoluzioni sono consultabili presso il sito Internet delle Nazioni Unite:

<http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm>;

<http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm>;

<http://www.un.org/peace/kosovo/98sci203.htm>.

N. 7. Conf. B. Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", in «European Journal of International Law», *io* (1999), 1, p. 16.

N. 8. Citato in *Ibid.*, p.p. 15-16.

N. 9. Conf. *Ibid.*, p. 16.

N. 10. *Ibid.*, p. 3. «La logica della Nato in tale momento era di far vedere a Milosevic la pistola carica, con l'obiettivo di trattare», ha scritto il Presidente del Consiglio italiano, Massimo D'Alema, con un realismo non molto consapevole delle norme del diritto internazionale (M. D'Alema, "Kosovo. Gli italiani e la guerra" *cit.*, p. 12).

N. 11. «In the contemporary international law, as codified in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (articles 53 and 64), the prohibition enunciated in Article 2(4) of the Charter is part of "jus cogens", i.e. it is accepted and recognized by the international community of states as whole as a norm from which no derogation is permitted» (B. Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal

Aspects" cit., p. 3). Si può aggiungere che secondo la Corte Internazionale di Giustizia (sentenza del 1986 sul caso Nicaragua, paragrafi 187-90, 267-68) il divieto dell'uso della forza fa parte del diritto internazionale consuetudinario e che le violazioni dei diritti umani non giustificano l'intervento armato di Stati stranieri per porvi fine (conf. M. Spinedi, "Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale" cit., p.p. 23, 26-27).

N. 12. Conf. A. Cassese, "Ex iniuria ius oritur. Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", in «European Journal of International Law», 10 (1999) 1, p.p. 23-25; J. I. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", in «American Journal of International Law», 93 (1999), 4, p.p. 834 sgg.; B. Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects" cit., p.p. 1-6; A. Cassese, "A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis", in «European Journal of International Law», 10 (1999), 4, p.p. 791-99. Per una critica dell'intervento della Nato si veda C. M. Chinkin, "Kosovo: A «Good» or «Bad» War?", «American Journal of International Law», 93 (1999), 4, p.p. 841-47.

N. 13. Conf. A. Cassese, "Ex iniuria ius oritur" cit., p. 24.

N. 14. Conf. ibid., p. 24.

N. 15. E' stato inoltre sostenuto con forti argomenti che l'attacco militare della Nato contro la Federazione Jugoslava ha violato lo stesso Statuto della Nato, oltre che le Costituzioni di vari paesi, membri della Nato, che hanno partecipato alle operazioni militari, come l'Italia, la Spagna e la Germania. Si veda L. Ferrajoli, "Una disfatta del diritto, della morale, della politica", in «Critica marxista», (1999), 3, p.p. 18-20; U. Villani, "La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?" cit., p.p. 35-37; contra: C. Zanghi, "Il Kosovo tra Nazioni Unite e diritto internazionale", (1999), 2, p.p. 378-86.

N. 16. Si tratta del discorso ufficiale di Kofi Annan all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 settembre 1999 (conf. B. Guetta, "Quando l'Onu mostra i muscoli", in «la Repubblica», 2 novembre 1999).

N. 17. Per un commento della decisione della Corte Internazionale di giustizia si veda P. H. F. Bekker, "Legality of Use of Force: Yugoslavia versus United States et al.", in «American Journal of

International Law», 93 (1999), 4, p.p. 925 segg.

N. 18. Conf. M. J. Glennon, "The New Interventionism. The Search for a Just International Law" cit., p.p. 2-7.

N. 19. Conf. M. Albright, "Per il Kosovo un piano Marshall europeo", in «La Stampa», 17 giugno 1999.

N. 20. Conf. B. Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects" cit., p.p. 20-22.

N. 21. Conf. A. Cassese, "Le cinque regole per una guerra giusta", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p. 28.

N. 22. Conf. J. I. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo" cit., p.p. 836-41; A. Cassese, "Zolo sbaglia, il diritto va aggiornato", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 34-38.

N. 23. Le condizioni formulate da Cassese sono in sintesi le seguenti: 1. Entro i territori dello Stato contro il quale si usa la forza hanno luogo gravissime violazioni dei diritti umani fondamentali; 2. E' stata accertata l'impossibilità o la non volontà da parte dello Stato in questione di porre fine alle violazioni dei diritti umani nonostante che il Consiglio di Sicurezza o altre istituzioni internazionali abbiano ripetutamente invitato quello Stato a porre termine alle violenze; 3. Il Consiglio di Sicurezza non è in grado di intervenire militarmente a causa dell'opposizione o dell'esplicito veto di uno o più dei suoi membri permanenti; 4. E' stata tentata ogni possibile soluzione diplomatica e pacifica; 5. L'uso della forza è deciso da un gruppo di Stati e non da una singola potenza e la maggioranza degli Stati membri delle Nazioni Unite non è contraria a tale uso; 6. L'uso della forza deve avere obiettivi limitati e strettamente mirati alla cessazione delle violazioni dei diritti umani; (conf. A. Cassese, "Ex iniuria ius oritur" cit., p. 27). Per una critica analitica di una prima versione delle condizioni formulate da Cassese rinvio al mio "Il diritto internazionale e il Tribunale dell'Aia", in M. Cabona (a cura di), «Ditelo a Sparta» cit., p.p. 226-29.

N. 24. Conf. N. Bobbio, "Perché questa guerra ricorda una crociata", intervista di G. Bosetti, in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 18-19. Sul tema ritorna brillantemente T. Mazzarese, "Guerra e diritti: tra etica e retorica", in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 13-23.

N. 25. In questo senso: C. Pinelli, "Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari" cit., p.p. 94-95; G. Pontara, "Guerra

etica, etica della guerra e tutela globale dei diritti, in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 51-68.

N. 26. Si vedano su quest'ultimo punto due pregevoli contributi: A. Pizzorno, "Caro Habermas, l'autoinvestitura della Nato non basta", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 89, 99; G. Becattini, "E' scoppiata, si fa per dire, la pace", in «Il Ponte», 55 (1999), 6.

N. 27. Conf. M. Spinedi, "Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale" cit., p.p. 30-31.

N. 28. Si veda ad esempio M. Walzer, "L'idea di guerra giusta non va abbandonata", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 51-57; M. Walzer, "Le refus de faire la guerre se révèle souvent plus coûteux que la guerre elle-même", in «Le Monde», / io maggio 1999; J. S. Nyejr, "Redefining the National Interest", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4, p.p. 22-35; R. Rorty, "Coraggio, Europa!", in «Iride», 12 (1999), 27, p.p. 241-43; E. Morin, "Come la Nato è finita in trappola", in a.a. v.v. "L'ultima crociata?" cit., p.p. 110-14; J. Habermas, "Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral", in «Die Zeit», 1 (X999) 18, trad. it. in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 74-87; S. Veca, "La guerra a Milosevic è giustificata", in «l'Unità», 30 aprile 1999; L. Bonanate, "Guerra, politica e morale", in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 83-93. In direzione opposta: G. Meggle, "Questa guerra è buona? Un commento etico", in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 69-82.

N. 29. Conf. M. Walzer, "Le refus de faire la guerre se révèle souvent plus coûteux que la guerre elle-même" cit., p. 25.

N. 30. Conf. M. Walzer, "L'idea di guerra giusta non va abbandonata" cit., p.p. 54- 55,56.

N. 31. Si veda M. Walzer, "Just and Unjust Wars", Basic Books, New York 1992, trad. it. della prima edizione (1977) Liguori, Napoli 1990. Per una critica dell'etica militare di Walzer, in particolare della sua giustificazione morale della «legittima difesa preventiva» e della nozione di "supreme emergency" si può vedere il mio "Cosmopolis" cit., p.p. 97-104.

N. 32. Si veda E. N. Luttwak, "Give War a Chance", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

N. 33. Conf. J. Habermas, "Bestialität und Humanität", trad. it. cit., p. 74.

N. 34. Conf. *ibid.*, p. 81.

N. 35. Con il termine «pacifismo giuridico» Habermas intende qui un pacifismo diverso e in larga parte contrapposto al «pacifismo assoluto» della non-violenza: è il pacifismo che per la costruzione della pace punta, secondo l'insegnamento di Kant e di Kelsen, sul rafforzamento delle istituzioni internazionali e sulla universalizzazione del diritto, e non sulle virtù morali individuali. In Italia anche Bobbio usa questa terminologia (conf. N. Bobbio, "Il problema della guerra e le vie della pace", il Mulino, Bologna 1979, p. 80).

N. 36. Conf. J. Habermas, "Bestialität und Humanität", trad. it. cit., p.

N. 37. Conf. *ibid.*, p.p. 82-83.

N. 38. Conf. *ibid.*, p. 83.

N. 39. Conf. *ibid.*, p.p. 77, 85.

N. 40. Rinvio su questo punto ancora una volta al mio "Cosmopolis" cit., p. 82.

N. 41. Si veda ad esempio: J. Habermas, "Vergangenheit als Zukunft", Pendo Verlag, Zürich 1990, trad. it. "Dopo l'utopia", Marsilio, Venezia 1992; J. Habermas, "Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft", Erker Verlag, St. Gallen 1991, trad. it. in J. Habermas, "Morale, diritto e politica", Einaudi, Torino 1992; J. Habermas, "Kants Idee des Ewigen Friedens", trad. it. cit., p.p. 177-215; J. Habermas, "Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat", Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M. 1996, trad. it. in J. Habermas, C. Taylor, "Multiculturalismo", Feltrinelli, Milano 1998. Per una critica della tradizione kantiano-kelseniana si può vedere il mio "I signori della pace", Carocci, Roma 1998; utile il recente contributo: M. Ponso, "Zum ewigen Frieden. Letture interpretative del pacifismo kantiano", in «Teoria politica», 15 (1999), 1, p.p. 143-61.

N. 42. Conf. A. Pizzorno, "Caro Habermas, l'autoinvestitura della Nato non basta" cit., p. 92; A. Scott, "War and the public intellectual: cosmopolitanism and anti-cosmopolitanism in the Kosovo debate in Germany", in «Sociological Research Online», 4 (2): <http://www.socresonline.org.Uk/4/2/scott.html>.

N. 43. Per una valutazione generale del cosmopolitismo habermasiano mi permetto di rinviare al mio "A Cosmopolitan

Philosophy of International Law? A Realist Approach", in «Ratio Juris», 12 (1999), 4, p.p. 429-44; si veda anche la replica di Habermas, *ivi*, p.p. 450-53.

N. 44. Conf. K. O. Hondrich, "Was ist dies für ein Kreg?", in «Die Zeit», (1999), 22, p. 4.

N. 45. Conf. P. Del Re, "Nei Balcani e a Timor è nata la nuova Onu", in «la Repubblica», 12 ottobre 1999.

N. 46. Solo recentemente il Senato ha votato a favore di una parziale copertura dell'ingente debito che si è accumulato negli anni. Il versamento effettivo resta tuttavia incerto perché sottoposto a (illegali) condizioni.

N. 47. Conf. A. Baldassarre, "Ma non può esserci la polizia del mondo", in «Reset», (1999), 57, p.p. 72-74.

N. 48. Habermas deplora che la proposta dei paesi occidentali di insediare un'alta Commissione delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani non sia riuscita ad imporsi alla Conferenza di Vienna del 1993 per l'opposizione di un numero elevato di paesi latino-americani ed asiatici, questi ultimi guidati dalla Cina (J. Habermas, "Kants Idee des Ewigen Friedens" cit., p.p. 304-5).

N. 49. L'applicazione di un'istanza individualistica e democratica alle Nazioni Unite implicherebbe una vera e propria eversione della logica gerarchica e centralistica che caratterizza questa istituzione. Sarebbe necessaria, se non altro, l'elezione di un parlamento mondiale sulla base del principio «una testa un voto». Ma questo principio, come Kelsen stesso ha ammesso, è impraticabile sul piano internazionale perché assegnerebbe alle «potenze demografiche» del pianeta - la Cina, l'India, l'Indonesia o la Nigeria, ad esempio - rappresentanze politiche eguali o molte volte superiori a quelle degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, della Germania o del Giappone. Ed è superfluo osservare che un esito di questo tipo è del tutto incompatibile con il diritto e le istituzioni internazionali oggi esistenti (conf. H. Kelsen, "Peace through Law", The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1944, p. 10).

N. 50. Ho sostenuto questa tesi nelle pagine conclusive del mio "Cosmopolis" cit., p.p. 194-96.

N. 51. Conf. H. Kelsen, "Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts", Mohr, Tübingen 1920, trad. it. Giuffrè,

Milano 1989, p.p. 380, 391-393; H. Kelsen, "Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis", in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», 42 (1932), 4, p. 131.

N. 52. Conf. A. Cassese, "I diritti umani nel mondo contemporaneo", Laterza, Roma-Bari 1988, p. 202.

N. 53. Conf. H. Bull, «The Grotian Conception of International Society», in H. Butterfield, M. Wight (a cura di), "Diplomatic Investigations", Allen & Unwin, London 1966, p.p. 51-73; H. Bull, "The Anarchical Society" cit., p.p. 26-27.

N. 54. Si veda L. Ferrajoli, "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", in D. Zolo (a cura di), "La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti", Laterza, Roma-Bari 1994, p.p. 263-92; A. Cassese, "I diritti umani nel mondo contemporaneo", Laterza, Roma-Bari 1999; U. Villani, "Attuazione e sviluppi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo", in «Ragion pratica», 6 (1998), 11, p.p. 17-40; F. Viola, "Dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali", ivi, p.p. 41-57.

N. 55. Conf. H. Kelsen, "The Law of the United Nations", Frederick A. Praeger, New York 1950, p. 41. Queste critiche «giuridiche» non valgono per due documenti successivi, sicuramente dotati di cogenza normativa, come il «Patto sui diritti civili e politici» il «Patto sui diritti economici, sociali e culturali», entrambi approvati nel 1966. Pur avendo risentito della presenza in seno alle Nazioni Unite dei paesi del Terzo Mondo, appena affrancati dalla dominazione coloniale, anche questi documenti sono accusati di esprimere essenzialmente un punto di vista occidentale.

N. 56. Sul tema si veda M. C. Davis (a cura di), "Human Rights and Chinese Values. Legal, Philosophical and Political Perspectives", Columbia University Press, New York 1995; W. T. de Bary, T. Weiming (a cura di), "Confucianism and Human Rights", Columbia University Press, New York 1998; E. Vitale, "«Valori asiatici» e diritti umani", in «Teoria politica», 15 (1999), 2-3, p.p. 313-324; M. Bovero, "Idiópolis", in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 101-6.

N. 57. Conf. J. Habermas, "Vergangenheit als Zukunft", trad. it. cit., p. 20.

N. 58. Si veda L. Baccelli, "Il particolarismo dei diritti", Carocci, Roma 1999.

N. 59. Sul tema si può vedere il mio "Libertà, proprietà ed eguaglianza nella teoria dei «diritti fondamentali». A proposito di un saggio di Luigi Ferrajoli", in «Teoria politica» 15 (1999), 1, p.p. 3-24; e la replica di L. Ferrajoli, *ivi*, p.p. 49-92.

N. 60. Si veda U. Beck, "Was ist Globalisierung?", Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1997, trad. it. Carocci, Roma 1999; e si veda anche U. Beck, D. Zolo, "Tutto il bene e tutto il male di Cosmopoli. Dialogo sulla globalizzazione", in «Reset» (1999) 55, p.p. 72-80.

N. 61. Conf. H. Bull, "Human Rights and World Politics", in R. Pettman (a cura di), "Moral Claims in World Affairs", Croom Helm, London 1978, p. 81.

N. 62. Conf. J. Habermas, "Bestialität und Humanität", trad. it. *cit.*, p.p. 78, 79-80.

N. 63. Conf. H. Kelsen, "Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts", trad. it. *cit.*, p.p. 387-93. Per una severa critica della teoria kelseniana del "iustum bellum" conf. H. Bull, «Hans Kelsen and International Law», in R. Tur, W. Twining (a cura di), "Essays on Kelsen", Oxford University Press, Oxford 1986, p. 329. Sugli sviluppi contemporanei della dottrina della guerra giusta si veda: J. B. Elshtain (a cura di), "Just War Theory", Basil Blackwell, Oxford 1992; R. L. Holmes, "On War and Morality", Princeton University Press, Princeton 1989; J. T. Johnson, "Can Modern War Be Just?", Yale University Press, New Haven 1984.

N. 64. Conf. H. Kelsen, "Principles of International Law", Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York 1967, 3a edizione, p.p. 29-33. Sul tema si può vedere il mio "Hans Kelsen: International Peace through International Law", in «European Journal of International Law», 9 (1998), 2, p.p. 306-17. E' il caso di ricordare che Kant escludeva, a differenza di Kelsen, che in assenza di un ordine politico internazionale si potesse parlare di «guerra giusta»: per Kant uno Stato che muove guerra ad un altro Stato si erige a giudice in causa propria. Sull'internazionalismo kantiano si veda P. P. Portinaro, "Foedus pacificum e sovranità degli Stati: un problema kantiano oltre Kant", in «Iride», 9 (1996), 17, p.p. 94-103; A. Loretoni, "Pace perpetua e ordine internazionale in Kant", *ivi*, p.p. 117-25; G. Marini, "Kant e il diritto cosmopolitico", *ivi*, 1 p.p. 126-40. /

N. 65. Per «guerra moderna» intendo non solo una guerra

combattuta con armi nucleari o quasi-nucleari - ad esempio i "fuel-air explosives" usati dagli Stati Uniti nella Guerra del Golfo - ma qualsiasi azione militare, condotta con armi di distruzione di massa, che comporti necessariamente e perciò consapevolmente, l'uccisione o mutilazione di persone, la distruzione dei loro beni o la violazione dei loro diritti fondamentali, prescindendo completamente dalle loro responsabilità individuali e dalle ragioni per cui si trovano coinvolte nel conflitto.

N. 66. Conf. N. Bobbio, "Il problema della guerra e le vie della pace" cit., p. 60.

Capitolo quarto

UNA «GIUSTIZIA POLITICA» INTERNAZIONALE

1. "Un Tribunale in guerra".

Nella guerra di Bosnia-Erzegovina e in quella per il Kosovo è accaduto un fatto senza precedenti: per la prima volta nella storia un conflitto armato si è svolto in presenza di un organo penale internazionale competente a giudicare i crimini commessi dalle parti. Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, costituito nel maggio 1993 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha esercitato la funzione di accertare sul campo e di sanzionare le violazioni del diritto internazionale commesse dai combattenti. Quasi come arbitri durante un incontro sportivo, i rappresentanti del Tribunale sono più volte intervenuti nel corso degli scontri armati, svolgendo indagini, esprimendo pareri e decidendo incriminazioni.

Nella guerra di Bosnia-Erzegovina i contendenti sono stati i serbi, i croati e i bosniaci musulmani, mentre la Nato ha svolto un ruolo militare tutto sommato marginale. La sola eccezione sono stati gli attacchi aerei contro le postazioni serbe durante l'operazione "Deliberate Force", che hanno portato alla rapida conclusione del conflitto e alla pace di Dayton.

Durante i 78 giorni della guerra per il Kosovo, protagoniste assolute del conflitto sono state invece le forze aeree della Nato, costituite, per circa l'80 per cento dell'attività militare, dagli Stati Uniti. Ad esse si sono contrapposti l'esercito e i corpi di sicurezza serbi.

A differenza dei Tribunali di Norimberga e di Tokyo, che erano dei tribunali militari voluti dai vincitori contro i vinti, il Tribunale dell'Aia per la ex Jugoslavia ha operato - ed opera tuttora - come un organo formalmente imparziale. Le corti giudicanti sono infatti composte da giudici che non sono stati designati unilateralmente da una delle parti in conflitto e provengono da diverse aree culturali del

mondo, incluse l'Africa e l'Asia. Nella guerra per il Kosovo entrambi i contendenti - anche qui a differenza dei casi di Norimberga e di Tokyo - avevano riconosciuto in precedenza la giurisdizione del Tribunale. La Federazione Jugoslava, nonostante una iniziale resistenza, aveva accettato la competenza del Tribunale in forza di una clausola degli accordi di Dayton, imposta dagli Stati Uniti. Anche le autorità militari della Nato - secondo una dichiarazione del procuratore generale, la canadese Louise Arbour, del maggio 1999 - avevano esplicitamente riconosciuto la giurisdizione del Tribunale dell'Aia. La Nato aveva assicurato la sua piena disponibilità a collaborare alle eventuali attività investigative del Tribunale nei confronti di propri membri (1).

Si dovrebbe dunque concludere che per la prima volta nella storia il cosiddetto "ius in bello" ha trovato immediata e concreta applicazione nel teatro di guerra: un'autorità giudiziaria imparziale e riconosciuta da entrambe le parti ha vigilato perché i contendenti rispettassero il diritto bellico, pronta, in caso di violazione, a perseguire i responsabili. La clamorosa incriminazione di Slobodan Milosevic e di altri esponenti del governo jugoslavo mentre infuriavano i bombardamenti della Nato andrebbe dunque vista come la prova di questa inedita efficacia e prontezza della reazione giudiziaria. E altrettanto andrebbe pensato a proposito della taglia di cinque milioni di dollari che il Dipartimento di Stato americano ha prontamente offerto a favore di chi collaborasse con il Tribunale dell'Aia alla cattura del presidente jugoslavo e dei suoi collaboratori.

In questo caso la dottrina della «guerra giusta» non sarebbe dunque rimasta una pura enunciazione morale o un artificio retorico per la giustificazione a posteriori della guerra: si sarebbe invece incarnata in una istituzione giudiziaria internazionale capace di applicare sanzioni coercitive. Nonostante l'iniziale violazione della Carta delle Nazioni Unite da parte della Nato - sulla quale il Tribunale dell'Aia non aveva competenza a pronunciarsi - la guerra in Jugoslavia si sarebbe dunque svolta sotto l'egida del diritto internazionale. Antonio Cassese, che del Tribunale dell'Aia è stato il primo presidente, così si esprimeva nel maggio del 1999:

"La guerra in Jugoslavia rimane in tutto e per tutto regolata dal diritto bellico. Tutte le norme del diritto bellico devono essere rigorosamente rispettate. I crimini perpetrati, quali che siano i loro

autori, sono crimini di guerra o crimini contro l'umanità. Le violazioni delle norme dell'Aia e di Ginevra commesse da Stati dovranno dar luogo a risarcimento. [...] Il diritto bellico fornisce dunque un quadro generale entro il quale il comportamento dei belligeranti è incanalato e in certa misura raffrenato" (2).

Persino le forze armate degli Stati Uniti - aggiungeva Cassese - che hanno sempre rifiutato di far giudicare i propri militari da organi penali diversi da quelli nazionali, saranno in questo caso sottoposte alla competenza del Tribunale dell'Aia. Si potrà dunque concludere che "La logica del diritto ha finito per prevalere sulla strategia politica tradizionale di Grandi potenze come gli Stati Uniti" (3).

Ci troveremmo dunque di fronte ad una vittoria del diritto e della giustizia internazionale. E se è vero, come è stato spesso dichiarato in questi anni - e come implica la stessa motivazione dell'istituzione del Tribunale dell'Aia da parte del Consiglio di Sicurezza - che «la giustizia internazionale è la condizione della pace», dovremmo sentirci confortati e stimolati all'ottimismo da queste autorevoli dichiarazioni. Ormai archiviata la controversa esperienza dei Tribunali militari di Norimberga e di Tokyo, dovremmo pensare che la giustizia penale internazionale ha mostrato nell'ex Jugoslavia di poter offrire un contributo prezioso alla causa della pace. E in futuro questo obiettivo sarà tanto più efficacemente realizzato se si approderà all'istituzione di quella Corte penale internazionale (I.C.C.) permanente il cui statuto è stato approvato a Roma nell'estate del 1998. Più nessuno dovrà pensare che sia possibile scatenare conflitti o promuovere campagne nazionalistiche che finiscano in genocidio senza essere perseguiti da una polizia internazionale e incorrere nelle sanzioni di una corte di giustizia. Lo strumento penale eserciterà un'efficace funzione di prevenzione nei confronti sia della guerra, sia della violazione dei diritti individuali.

Se le cose stessero davvero così dovremmo riconoscere che la massima kelseniana "peace through law" ha dato, e sta dando tuttora, buona prova di sé nei Balcani. Saremmo perciò in presenza di un significativo successo del «pacifismo giuridico» che da Kelsen ad Habermas ha puntato sulla repressione penale internazionale - esercitata su singoli individui responsabili di crimini di guerra o di crimini contro l'umanità - come sulla chiave di volta per la costruzione di una pace

stabile e universale. E dovremmo anche plaudire a quella che è stata chiamata la "global expansion" del potere giudiziario e che Alessandro Pizzorno ha recentemente analizzato in un lucido saggio (4): sia sul piano interno che sul piano internazionale la giustizia penale sarebbe oggi in grado di garantire valori e interessi la cui promozione un tempo veniva inutilmente affidata ad altri soggetti sociali o ad altre istituzioni.

Sono purtroppo legittimi molti dubbi che le cose stiano esattamente in questi termini: sia a proposito delle effettive funzioni sinora svolte dai Tribunali penali internazionali - da Norimberga a Tokyo, all'Aia - sia, più in generale, a proposito dell'efficacia pacificatrice del «potere dei giudici».

Non è sicuro che le sorti del mondo possano essere fiduciosamente consegnate nelle mani di una neutrale, impolitica espertocrazia giudiziaria (5).

Anzitutto: i processi di Norimberga e di Tokyo sono davvero, come Kelsen stesso auspicava, un'esperienza archiviata, che non opera come un «precedente» per i Tribunali penali internazionali oggi esistenti, inclusa la Corte penale permanente che si intende realizzare? E' sicuro che, da Norimberga all'Aia, la giurisdizione penale internazionale sia immune dal sospetto di essere, in forme conclamate o in forme latenti, una «giustizia politica»? Che cosa garantisce, nel contesto delle attuali istituzioni internazionali, l'autonomia della funzione giudiziaria? Che significato essa può avere fuori dallo schema della divisione dei poteri propria dello Stato di diritto? E è certo che togliere la vita o comunque infliggere gravi sofferenze - sia pure nel contesto altamente simbolico di rituali giudiziari internazionali - a un ristrettissimo numero di individui svolga un'efficace funzione dissuasiva nei confronti della guerra e dei conflitti civili? Non si profila qui l'ombra oscura di una giustizia vittimaria che punta sull'effetto rassicurante del sacrificio espiatorio?

*

2. "«Vae victis»: da Versailles a Tokyo".

Sul piano internazionale, dall'epopea napoleonica alla fine della

seconda guerra mondiale, le istituzioni internazionali non hanno mai praticato la repressione penale dei comportamenti individuali. Del resto, gli individui non erano neppure considerati soggetti dell'ordinamento giuridico internazionale. Le Corti di giustizia non sono mai state titolari di una giurisdizione obbligatoria neppure nei confronti degli Stati ed hanno sempre svolto funzioni marginali. Al fine di tutelare la pace e di garantire l'ordine mondiale le grandi potenze hanno sempre usato la forza politico-militare e la diplomazia, non gli strumenti giudiziari. Questo può essere detto sia per la Santa Alleanza, sia per la Società delle Nazioni, sia, infine, per le Nazioni Unite.

Altrettanto vale per la tradizione filosofica del pacifismo europeo: da Erasmo a Ugo Grozio, a Emeric Crucé, al Duca di Sully, a William Penn, all'Abate di Saint-Pierre, a Rousseau, al celeberrimo "Zum ewigen Frieden" di Kant. La progettazione «utopica» di un mondo stabilmente e universalmente pacifico ha posto al centro il problema dell'organizzazione politica dei rapporti fra gli Stati e fra i popoli, senza alcuna considerazione delle possibilità offerte da apparati giudiziari internazionali che fossero competenti a giudicare gli individui.

Soltanto nei primi decenni del Novecento emerge entro la cultura anglosassone l'idea che sia utile sperimentare la funzione giudiziaria anche nell'arena internazionale. La prova generale di questa svolta è l'incriminazione, alla fine della prima guerra mondiale, del Kaiser Guglielmo Secondo di Hohenzollern come criminale di guerra. Il trattato di Versailles dichiarava Guglielmo Secondo responsabile di «oltraggio supremo alla morale internazionale e alla santità dei trattati». E prescriveva che venisse processato, assieme ad alcuni alti esponenti politici e militari tedeschi, davanti a una corte internazionale composta da cinque giudici, ciascuno appartenente ad una delle cinque potenze dell'Intesa (Gran Bretagna, Stati Uniti, Francia, Italia e Giappone). E altri articoli del Trattato imponevano alla Germania l'obbligo di consegnare circa novecento personalità, indicate in apposite liste, accusate di aver violato leggi e consuetudini di guerra, perché venissero anch'esse processate.

Il processo al Kaiser Guglielmo Secondo e ai suoi collaboratori non fu mai celebrato perché l'Olanda, dove il Kaiser si era rifugiato, non concesse l'estradizione. Per parte sua il governo tedesco si rifiutò di consegnare le novecento personalità segnalate e si dichiarò disponibile

a processarle in patria, davanti alla Corte Suprema del Reich di Lipsia, cosa che avvenne con il consenso delle potenze vincitrici. Il processo ebbe però solo sei imputati e si concluse con quattro lievi condanne. Ma nonostante questo risultato esiguo, l'intera vicenda ebbe una conseguenza normativa di rilievo: fu creato un precedente che rendeva obsoleto l'articolo 3 della quarta Convenzione dell'Aia del 1907, in base al quale solo gli Stati - non quindi gli individui - potevano essere chiamati a rispondere delle violazioni del diritto di guerra (6).

Come è noto, il vero inizio dell'«internazionalismo giudiziario» coincide con l'istituzione, fra il 1945 e il 1946, dei Tribunali di Norimberga e di Tokyo. La creazione delle due assise penali era stata anticipata, sul piano teorico, dal celebre manifesto di Hans Kelsen, "Peace through Law", del 1944. Kelsen aveva concepito una strategia istituzionale per il raggiungimento della pace, mutuando da Kant sia l'ideale della pace perpetua, sia il modello federalistico, sia infine l'idea del «diritto cosmopolitico». Egli riteneva che nella situazione del secondo dopoguerra il suo progetto di una «Lega permanente per il mantenimento della pace» avesse buone probabilità di essere accettato dalle grandi potenze. Il progetto innestava sul vecchio modello della Società delle Nazioni un'importante novità: attribuiva un ruolo centrale alle funzioni giudiziarie rispetto a quelle esecutive e legislative (7).

La ragione principale del fallimento della Società delle Nazioni stava, secondo Kelsen, nel fatto che al vertice dei suoi poteri era stato posto un Consiglio, e cioè una sorta di governo internazionale, e non una Corte di giustizia. Secondo Kelsen questo era stato un grave «errore di costruzione», perché la principale lacuna dell'ordinamento internazionale era proprio l'assenza di un'autorità giudiziaria. La pace sarebbe stata assicurata soltanto da una Corte di giustizia competente a dirimere in modo imparziale le controversie internazionali (8).

Un secondo punto premeva molto a Kelsen: era necessario stabilire la responsabilità penale individuale di chi, avendo svolto attività di governo, fosse ricorso alla guerra in violazione del diritto internazionale. La Corte avrebbe dovuto sottoporre a processo singoli cittadini responsabili di crimini di guerra e gli Stati avrebbero dovuto metterli a sua disposizione (9). Nonostante queste premesse, in "Peace through Law" Kelsen aveva duramente criticato le Potenze Alleate per il proposito, da esse espresso a più riprese fra il 1942 e il 1943, di dar

vita a un Tribunale penale internazionale che sarebbe stato composto di giudici appartenenti alle nazioni vincitrici e che avrebbe giudicato i criminali nazisti (10).

Questa fu appunto la struttura che le potenze uscite vittoriose dalla guerra attribuirono al Tribunale di Norimberga nell'accordo di Londra del 6 agosto 1945, siglato esattamente due giorni dopo il bombardamento atomico di Hiroshima e tre giorni prima del bombardamento atomico di Nagasaki. La stessa struttura, con varianti di scarso rilievo, venne conferita un anno dopo anche all'International Military Tribunal for the Far East, con sede a Tokyo (11). La corte di Norimberga, è noto, fu composta da giudici americani, inglesi, francesi e sovietici e processò ventidue personalità della Germania sconfitta. Il processo iniziò nel novembre 1945 e si concluse dopo circa un anno con tre assoluzioni, diverse condanne al carcere e dieci condanne a morte, che furono immediatamente eseguite (12).

Dopo la conclusione del processo Kelsen sviluppò le sue argomentazioni critiche in un importante saggio, "Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?", dedicato ad un esame analitico delle procedure e delle decisioni adottate nel processo di Norimberga. Nel suo saggio Kelsen esclude che il processo e la sentenza di Norimberga possano avere il valore di un precedente giudiziario:

"Se i principi applicati nel giudizio di Norimberga dovessero diventare un precedente, allora al termine della prossima guerra i governi degli Stati vittoriosi giudicherebbero i membri degli Stati sconfitti per aver commesso delitti definiti tali unilateralmente e con forza retroattiva dai vincitori. C'è dunque da sperare che questo non avvenga" (13).

La punizione dei criminali di guerra dovrebbe essere un atto di giustizia e non la prosecuzione delle ostilità in forme apparentemente giudiziarie, in realtà ispirate da un desiderio di vendetta. Per Kelsen era un fatto incompatibile con la funzione giudiziaria che solo gli Stati sconfitti fossero stati obbligati a sottoporre i propri cittadini alla giurisdizione di una corte penale, per di più in violazione del principio "nullum crimen sine lege", che vieta la retroattività della legge penale (14). Anche gli Stati vittoriosi avrebbero dovuto accettare che i propri cittadini, responsabili di crimini di guerra, venissero processati da una

corte internazionale. E questa avrebbe dovuto essere una vera corte internazionale e cioè un'assise indipendente, imparziale e con una giurisdizione ampia e non un tribunale di occupazione militare con una competenza fortemente selettiva. E non c'erano dubbi per Kelsen che anche le potenze alleate avessero violato il diritto internazionale. Solo se le potenze vincitrici avessero sottomesso se stesse alla medesima legge che intendevano applicare agli Stati sconfitti, ammoniva Kelsen, si sarebbe preservata la natura giuridica, e cioè la generalità e l'astrattezza, delle norme punitive e si sarebbe onorata l'idea stessa di giustizia penale internazionale (15).

Nonostante queste ed altre critiche - celebri quelle di Hannah Arendt, di Bert Röling e di Hedley Bull (16) - l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1946 ha sorprendentemente riconosciuto la sentenza di Norimberga come vincolante per il diritto internazionale generale e ha incaricato la Commissione per il diritto internazionale di trarre dalla sentenza alcuni principi normativi - alcune "rationes decidendi", si potrebbe dire -, in modo che fungessero da precedenti per il futuro: fra questi il principio della responsabilità personale per i crimini di guerra e quello della non immunità per aver eseguito ordini superiori. Per decenni questi principi sono però rimasti del tutto inapplicati, fino alla costituzione dei nuovi Tribunali penali internazionali degli anni novanta del ventesimo secolo. Il solo tentativo di assumere il processo di Norimberga come un precedente giudiziario fu inutilmente esperito nell'agosto 1949 dall'Etiopia, che chiese all'Italia di estradare i marescialli Pietro Badoglio e Rodolfo Graziani come criminali di guerra. L'Etiopia intendeva sottoporli al giudizio di un Tribunale internazionale, composto in maggioranza da giudici non etiopici, che avrebbe seguito i principi e le procedure adottate dallo Statuto del Tribunale di Norimberga (17).

Anche il processo di Tokyo è andato incontro a critiche molto severe - più severe anche rispetto a quelle che hanno riguardato l'esperienza di Norimberga -, relative in particolare alle procedure deliberative adottate, alle garanzie della difesa, alla preparazione professionale dei giudici, ai clamorosi dissensi esplosi fra i membri della corte, che però non hanno impedito che le condanne a morte venissero deliberate anche con decisioni a maggioranza semplice dei giudici presenti (18). L'opinione pubblica giapponese ha percepito il

processo come una parodia giudiziaria che - al pari dei bombardamenti atomici di Hiroshima e Nagasaki - ha soddisfatto il desiderio di vendetta degli Stati Uniti rispetto al (proditorio) attacco navale da essi subito a Pearl Harbor nel 1941. Da un tale punto di vista i sette giapponesi giustiziati dal Tribunale di Tokyo si sono aggiunti alle centinaia di migliaia di vittime dei bombardamenti atomici. Dal 1978 ai sette condannati a morte vengono tributati nel tempio di Yasukuni gli onori riservati ai martiri della patria giapponese.

La capacità di dissuasione dei processi «internazionali» di Norimberga e di Tokyo si è rivelata praticamente nulla, non superiore a quella del processo di Lipsia del 1921. E altrettanto si può dire per i molti altri processi organizzati dagli Stati Uniti a Norimberga fra il 1946 e il 1949 e, in sedi diverse, dalle altre potenze alleate, in particolare dalla Gran Bretagna e dall'Australia, che complessivamente ne organizzarono poco meno di un migliaio. Nella seconda metà del secolo le deportazioni, le atrocità, i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i genocidi non sono affatto diminuiti: anzi, se si deve dar credito ai rapporti di Amnesty International, le violazioni dei diritti fondamentali degli uomini e delle donne sono in crescita costante. E numerose guerre di aggressione, impunemente condotte anche da Stati che avevano dato vita ai processi di Norimberga e di Tokyo, hanno provocato centinaia di migliaia di vittime.

*

3. "Un anomalo sodalizio giudiziario".

A distanza di quasi cinquant'anni dall'esperienza dei Tribunali di Norimberga e di Tokyo, il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia è stato istituito nel 1993 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro del capitolo settimo della Carta. Il compito del Tribunale, come abbiamo visto, è di perseguire persone che si siano rese responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, commesse entro i territori della ex Jugoslavia a partire dal gennaio 1991 (19).

Come il tribunale gemello - l'International Criminal Tribunal for

Rwanda, con sede ad Arusha, in Tanzania, istituito nel 1994 (20) - il Tribunale dell'Aia per la ex Jugoslavia si differenzia profondamente dai tribunali penali internazionali del dopoguerra. Non è, anzitutto, un tribunale militare e non è stato organizzato da potenze vincitrici di una guerra per processare i nemici sconfitti. L'imperativo "nemo iudex in causa sua", che è stato polemicamente opposto ai Tribunali di Norimberga e di Tokyo, sembra lasciare indenne il Tribunale dell'Aia che, "prima facie", non manifesta alcun pregiudizio punitivo verso gli imputati, siano essi serbi, croati, musulmani bosniaci o membri di altre etnie balcaniche. Il suo impegno formale, sottolineato dall'articolo 16 dello Statuto che definisce i diritti e i doveri della sua Procura, è di operare in totale indipendenza da qualsiasi governo o fonte di potere, ponendo lo strumento penale all'esclusivo servizio della tutela dei diritti umani e della pace (21).

L'intento ufficialmente perseguito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel dare vita a questo Tribunale sembra essere stato quello di servire interessi generali: la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini della ex Jugoslavia e la promozione della pace nell'intera area balcanica devastata da sanguinosi conflitti di carattere etnico. Non a caso, si è sostenuto, il Consiglio di Sicurezza ha istituito il Tribunale con un suo atto autoritativo, in virtù dei poteri che gli venivano dalle norme del capitolo settimo della Carta: poteri di intervento di fronte a minacce contro la pace o a violazioni della pace.

Ma è proprio qui che prendono corpo i dubbi e si affollano le obiezioni teoriche e politiche. C'è, anzitutto, il problema della legalità internazionale del Tribunale, come ha sottolineato con particolare energia Gaetano Arangio-Ruiz in polemica con la dottrina dei «poteri impliciti» del Consiglio di Sicurezza (22). Ci si può chiedere, infatti, se rientrava nei poteri del Consiglio quello di imporre d'autorità ad alcuni Stati sovrani dell'area balcanica una drastica limitazione della loro giurisdizione penale.

Di fronte alle contestazioni dei difensori degli imputati - celebre è il caso Dusko Tadic - il Tribunale dell'Aia si è autoinvestito della competenza a giudicare del fondamento legale della propria autorità, arrivando, com'era facilmente prevedibile, ad una risposta affermativa (23).

Ma si può sostenere, più in generale, che la Carta delle Nazioni

Unite non attribuisce - e non poteva attribuire - al Consiglio di Sicurezza il potere di istituire dei «Tribunali speciali» per la tutela dei diritti dell'uomo: la stessa natura speciale di un Tribunale penale e il carattere retroattivo delle sue sanzioni contraddicono la dottrina dei diritti dell'uomo e del "rule of law": queste dottrine esigono anzitutto il rispetto del principio "nullum crimen sine lege". E prescrivono che tutti siano sottoposti alla giurisdizione di corti ordinarie, secondo il criterio del «giudice naturale».

C'è, in secondo luogo, il problema dell'autonomia del Tribunale (24). E' singolare che un organo politico-militare come il Consiglio di Sicurezza si sia attribuito - a cinquant'anni dall'infelice esperienza dei tribunali di Norimberga e di Tokyo - il potere di creare un organo giudiziario internazionale senza che venisse neppure tentata la via dell'accordo o del Trattato multilaterale. Per questa via pattizia sarebbe stato probabilmente possibile coinvolgere anche gli Stati i cui tribunali interni dovevano essere sottoposti alla primazia giurisdizionale del Tribunale internazionale. E non può non apparire come una grave incongruenza normativa e funzionale il fatto che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite abbia insediato un organo giudiziario investendolo - in base al riferimento al capitolo settimo della Carta - del compito di promuovere la pace nei territori della ex Jugoslavia, sovrapponendo così un'estrinseca finalità politica alla sua attività giurisdizionale.

Non va sottovalutata la possibilità che in questo modo il Tribunale internazionale finisca per operare come una sorta di organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza. E il Consiglio di Sicurezza non può certo essere considerato un organo imparziale o a vocazione universalistica, sottoposto com'è all'egemonia dei suoi cinque membri permanenti e al loro potere di veto. Alla fine ci si può chiedere - questo è il punto cruciale - se l'autonomia del Tribunale non sia esposta a gravi rischi, soprattutto per quanto riguarda l'attività dei procuratori generali, la cui nomina dipende direttamente dal Consiglio di Sicurezza. Il legame istituzionale con il Consiglio rischia di subordinare l'iniziativa del Tribunale alle aspettative politiche delle grandi potenze occidentali - in modo tutto particolare, degli Stati Uniti - che controllano di fatto e di diritto il Consiglio di Sicurezza.

Non è un caso, si può aggiungere, che gli Stati Uniti abbiano

fortemente voluto l'istituzione del Tribunale e che il presidente Bill Clinton e il Segretario di Stato Madeleine Albright si siano attivamente impegnati, come vedremo, nel fornire al Tribunale cospicui finanziamenti. E questo contrasta con la sperimentata riluttanza della superpotenza americana a tener fede ai suoi impegni finanziari verso le Nazioni Unite. Non sembra aver dunque torto Aldo Bernardini quando sostiene che "L'istituzione del Tribunale appare censurabile in quanto misura "ad hoc", retroattiva, inedita e chiaramente orientata - nel complesso delle misure prese dalle Nazioni Unite - contro certe parti dei conflitti jugoslavi e a tutela di situazioni la cui imposta artificiosità è una delle cause principali della tragedia in atto" (25).

Ma il tema dell'autonomia del Tribunale dell'Aia diventa ancora più grave se si esaminano i suoi rapporti con le autorità politiche e militari della Nato. Lo Statuto del Tribunale non contiene alcuna indicazione relativa alle forze di polizia giudiziaria delle quali le sue corti e soprattutto la Procura generale dovrebbero servirsi: la sola prescrizione, contenuta dall'articolo 29, è l'obbligo di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di collaborare con il Tribunale e di eseguire i suoi ordini. Questa singolare lacuna è stata rapidamente colmata, e non poteva non esserlo se dovevano essere assolti i compiti di investigazione territoriale e di esecuzione forzata che incombevano sul Tribunale. E' accaduto infatti che a partire dagli ultimi anni della guerra di Bosnia si sia instaurata una consuetudine - al di fuori di ogni previsione normativa - di stretta e sistematica collaborazione giudiziaria fra la Procura generale del Tribunale e le forze della Nato presenti nei territori della ex Jugoslavia. I militari dei contingenti Ifor e Sfor della Nato hanno cioè svolto le funzioni di polizia giudiziaria che lo Statuto del Tribunale aveva stranamente ignorato, compiendo attività investigative, ricercando le persone incriminate e procedendo "manu militari" al loro arresto per conto del Tribunale.

Non è il caso di insistere sulla conclamata anomalia giuridico-istituzionale di una tale collaborazione, se si tiene presente che la Nato, come ho sopra sostenuto, non è assimilabile, in quanto alleanza politico-militare di parte, né ad una delle «organizzazioni regionali» previste dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, né ad una polizia di Stato, né infine ad un organo di polizia internazionale. Essa è un corpo eterogeneo rispetto ai compiti e alle finalità delle

Nazioni Unite e, tanto più, rispetto ad un organo giudiziario la cui principale connotazione dovrebbe essere l'autonomia e l'imparzialità politica.

Questa anomala collaborazione è divenuta autentica sinergia istituzionale quando la presidenza del Tribunale dell'Aia è stata assunta dalla statunitense Gabrielle Kirk McDonald e l'ufficio di procuratore generale è stato svolto dalla canadese Louise Arbour. Quest'ultima non ha mai sottaciuto, nelle sue frequenti esternazioni giornalistiche, la sua piena condivisione degli obiettivi politici delle potenze occidentali e la sua ostilità nei confronti del governo jugoslavo (26). La sinergia, come vedremo - ed è questo l'aspetto più sconcertante - è continuata, ed anzi si è intensificata, dopo l'attacco della Nato contro la Federazione Jugoslava in violazione della Carta delle Nazioni Unite. Si è così stretto, con l'intercessione di Madeleine Albright, un autentico «sodalizio umanitario» fra la bilancia della giustizia e la spada della Nato.

*

4. "Una presunzione di innocenza umanitaria".

Durante i 78 giorni della guerra per il Kosovo il Tribunale dell'Aia ha offerto ampie dimostrazioni della sua consonanza politica con i punti di vista e le aspettative delle potenze occidentali in guerra contro la Federazione Jugoslava. Ha dato anzitutto prova di un pregiudizio positivo accordando alle autorità politiche e militari della Nato una presunzione di «innocenza umanitaria». Di fronte a comportamenti palesemente contrari al diritto internazionale di guerra - e a numerose, autorevoli denunce - la Procura del Tribunale non ha avviato alcuna indagine nei confronti dei comandi della Nato né, a maggior ragione, ha iniziato alcun procedimento nei confronti di singoli membri dell'Alleanza.

Nell'aprile 1999, mentre da oltre un mese sono in corso gli attacchi aerei della Nato contro la Federazione Jugoslava, si tiene a Ginevra la 55esima sessione della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo. Nel corso della riunione l'irlandese Mary

Robinson, Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, denuncia sia la «pulizia etnica» messa in atto dai serbi in Kosovo, sia i bombardamenti della Nato in Jugoslavia.

A suo parere il Consiglio di Sicurezza deve valutare se la campagna militare della Nato è conforme ai principi di legalità della Carta delle Nazioni Unite, e deve pronunciarsi in proposito. Si può infatti ritenere che le vittime civili dei bombardamenti della Nato hanno subito una grave violazione dei loro diritti umani. Ed il Tribunale dell'Aia, sostiene Robinson, ha il compito di passare al vaglio i comportamenti dei membri dell'U.Ç.K. e dei membri della Nato, non solo quelli delle milizie serbe. A suo parere la Nato non può essere considerata il solo giudice competente a decidere quali obiettivi civili possano essere legittimamente colpiti nel corso degli attacchi aerei contro la Jugoslavia e quali debbano essere risparmiati (27). Qualche settimana più tardi, mentre i bombardamenti della Nato continuano, il diplomatico brasiliano Sergio Viera de Mello guida una delegazione delle Nazioni Unite nei territori della Serbia e del Kosovo. In una affollata conferenza-stampa a Belgrado de Mello denuncia il «disastro umanitario» provocato dai bombardamenti della Nato e dichiara che in Kosovo anche i miliziani dell'U.Ç.K., e non solo i serbi, hanno commesso gravi violazioni e soprusi (28).

La guerra continua, e nonostante queste denunce la Procura del Tribunale dell'Aia non avvia alcuna indagine per accertare la legalità della condotta bellica della Nato e dell'U.Ç.K. Il procuratore generale, Louise Arbour, si limita a dichiararsi certa che le autorità della Nato non si opporrebbero ad una iniziativa del Tribunale «nel caso si dovesse indagare su attacchi poco mirati, su un numero sproporzionato di vittime o su comportamenti non in linea con la Convenzione di Ginevra» (29). E così, implicitamente, Arbour afferma di non ritenere che questo sia già avvenuto e ammette che nessuna attività investigativa è stata iniziata o sta per essere avviata. La guerra si conclude il 10 giugno senza che si registri alcun intervento della Procura del Tribunale che non sia a carico della Federazione Jugoslava e nonostante che una serie di denunce legali siano state inoltrate al Tribunale per chiedere la condanna dei capi di Stato e dei capi di governo dei diciannove paesi della Nato.

Soltanto alla fine di dicembre 1999, dopo circa sei mesi dalla

conclusione della guerra, quando ormai Louise Arbour è stata sostituita dalla svizzera Carla del Ponte nella funzione di procuratore generale e Gabrielle Kirk McDonald sta per lasciare la presidenza del Tribunale nelle mani del francese Claude Jorda, filtra una notizia che sembra alludere ad una svolta importante. In realtà si tratta di ben poca cosa. Il portavoce della Procura, Paul Riley, informa i giornalisti che esiste una denuncia contro i responsabili politici e militari della Nato prodotta agli inizi di giugno (e cioè circa sei mesi prima) da alcuni autorevoli giuristi occidentali, fra i quali Michael Mandel, David Jacobs e Alejandro Teitelbaum. A questa denuncia si è aggiunto un più recente rapporto sui crimini di guerra attribuiti alla Nato, presentato da una delegazione di parlamentari russi.

Ebbene la nuova titolare della Procura fa sapere che non ha ancora deciso se archiviare le denunce per manifesta infondatezza o avviare un'indagine formale (30). In quest'ultima ipotesi si assisterebbe per la prima volta ad un'indagine giudiziaria contro alti esponenti politici e militari della Nato, incluse le massime autorità dell'amministrazione degli Stati Uniti (che, come ha ricordato Cassese, non hanno mai accettato che propri militari vengano giudicati da Tribunali stranieri). Ma si tratta di un'ipotesi altamente improbabile perché, come scrive Charles Trueheart, autorevole corrispondente del "Washington Post", "il fatto che il Tribunale abbia fatto sinora affidamento sulle strutture e sulle attività militari delle potenze occidentali rende improbabile che qualsiasi suo Procuratore decida di rivolgersi contro le sue più importanti fonti di intelligence e contro chi ha provveduto in larga parte ad arrestare le persone incriminate" (31).

Christopher Black, che fa parte del gruppo di giuristi canadesi che hanno collaborato alla denuncia delle autorità della Nato al Tribunale dell'Aia, ha documentato con particolare attenzione i rapporti fra la procura del Tribunale e le autorità politiche e militari della Nato:

"Nei primi mesi del 1996 il Procuratore generale del Tribunale si era incontrato con il Segretario generale della Nato e con il Supremo Comando Alleato in Europa per «stabilire contatti e iniziare discussioni circa le modalità di cooperazione e di assistenza» fra la Nato e la Procura.

Il 9 maggio dello stesso anno era stato sottoscritto un memorandum di intesa fra la Procura e il Quartiere Generale Supremo

della Nato in Europa.

Nel memorandum si precisavano gli aspetti pratici dell'assistenza della Nato a favore della Procura e della consegna al Tribunale degli imputati arrestati dai contingenti operanti nella ex Jugoslavia. Al primo incontro ne sono seguiti altri, incluso uno direttamente con il generale Wesley Clark" (32).

In realtà, che le denunce dei giuristi nordamericani e dei parlamentari russi non fossero «manifestamente infondate» sarebbe stato riconosciuto senza alcuna esitazione da parte di qualsiasi procura giudiziaria internazionale minimamente indipendente e neutrale. Essa stessa avrebbe anzi spontaneamente avviato le indagini e incriminato i responsabili anticipando le denunce provenienti da fonti esterne. A partire dai primi giorni della guerra, infatti, gli attacchi aerei della Nato hanno provocato, grazie ad «effetti collaterali» largamente prevedibili, centinaia di vittime civili. "Human Rights Watch" ha raccolto le prove di almeno 500 morti fra i civili jugoslavi in circa novanta incidenti mortali (33).

Le autorità della Nato hanno ammesso ufficialmente, o non hanno smentito, l'uccisione, la mutilazione o il ferimento grave «per errore» di civili serbi, kosovaro-albanesi e zingari in dieci casi: il 5 aprile ad Aleksinac le vittime sono diciassette, trenta i feriti; il giorno successivo nei dintorni di Prishtina muoiono sotto le bombe nove persone e ne vengono ferite otto; il 9 aprile il bombardamento della fabbrica di automobili Zastava causa il ferimento di 128 operai; il 12 aprile viene colpito il treno Salonicco-Belgrado che attraversava un ponte nei pressi di Grdelicka (cinquantacinque sono i morti carbonizzati e alto è il numero dei feriti); il 14 aprile viene centrato un convoglio di profughi a Djakovica, in prossimità del confine albanese (i morti sono ottantadue e circa cinquanta i feriti); il 27 aprile più di venti civili - serbi, albanesi, zingari - perdono la vita a Surdulica, colpiti da bombe a frammentazione e almeno cento sono i feriti; il 7 maggio altre bombe a frammentazione vengono sganciate contro il mercato e l'ospedale civile di Nis (si contano venti morti e ventotto feriti); il 13 maggio viene colpito un accampamento di profughi kosovari a Korisa (i morti sono ottantasette); il 19 e il 21 maggio viene colpita per due volte la prigione di Istok Kosovo: i morti sono ventitré e dodici i feriti.

Non per errore, ma come conseguenza di un'azione preordinata e

rivendicata dai comandi della Nato, un bombardamento missilistico ha distrutto, nella notte fra il 23 e il 24 aprile, l'edificio della televisione serba di Belgrado, dove si trovavano al lavoro 150 persone, fra giornalisti e impiegati, uccidendone sedici e ferendone gravemente altrettanti. Questa azione, essendo stata intenzionalmente diretta contro civili, ha violato la Convenzione di Ginevra del 1949, che vieta ogni attacco deliberato contro la popolazione civile. Lo stesso ministro degli Esteri italiano, Lamberto Dini, aveva subito manifestato il suo dissenso e in un secondo tempo avrebbe dichiarato che si era trattato di una deprecabile iniziativa dei vertici militari della Nato non concordata in sede politica (34). Secondo i giuristi nordamericani che hanno denunciato la Nato, sul bombardamento gravano anche pesanti sospetti circa i rapporti esistenti fra la rete televisiva C.N.N. e il Dipartimento di Stato americano. Ma la Procura del Tribunale dell'Aia ha ignorato l'accaduto.

Il primo maggio la Nato riconosce di aver commesso un altro grave errore: in prossimità di Prishtina, a Luzane, viene centrato un pullman che sta trasportando dei profughi oltre confine. I morti sono circa cinquanta. In realtà le modalità dell'attacco fanno sospettare che si sia trattato di una strage intenzionale. Ma anche in questo caso la Procura del Tribunale dell'Aia non interviene.

Infine, nella notte fra il 7 e l'8 maggio, alcuni missili della Nato colpiscono l'Ambasciata cinese di Belgrado, uccidendo tre persone e ferendone venti. Le autorità cinesi respingono le scuse degli Stati Uniti e si dichiarano convinte che il bombardamento è stato intenzionale. Neppure in questo caso la Procura del Tribunale ritiene opportuno avviare un'indagine.

Né alcuna inchiesta è stata iniziata dalla Procura del Tribunale per accertare se l'uso di bombe a grappolo ("cluster bombs") da parte degli Stati Uniti e della Gran Bretagna non abbia violato il recente Trattato internazionale che proibisce le mine anti-uomo: un Trattato che tutti i paesi impegnati negli attacchi militari della Nato avevano sottoscritto, con la sola eccezione degli Stati Uniti. E' noto infatti che gli ordigni rilasciati dalle bombe a grappolo equivalgono da ogni punto di vista alle mine antiuomo e queste mine colpiscono e sfigurano soprattutto i bambini, ciò che già è puntualmente accaduto e sta tuttora accadendo in Kosovo e in Serbia.

Sono noti, in base all'esperienza della guerra del Golfo, gli effetti contaminanti dei proiettili ad uranio impoverito ("depleted uranium", in sigla D.U.): contro l'Irak gli Stati Uniti ne avevano usati circa un milione, apprezzandone l'altissimo potenziale di penetrazione. Durante la «guerra umanitaria» sono stati i bombardieri A10 "tank-buster", in esclusiva dotazione degli Stati Uniti, a sganciarne una notevole quantità sul territorio jugoslavo, in particolare nel Kosovo. Il nuovo Segretario generale della Nato, il britannico George Robertson, ha ufficialmente ammesso che i bombardieri statunitensi, nel corso di cento missioni, hanno usato 31 mila proiettili all'uranio impoverito (35). Dopo l'esplosione della testata a contatto con corpi solidi l'uranio si diffonde, in forma di finissima polvere radioattiva, per un raggio di circa cento metri, contamina il suolo, l'acqua e l'aria e si inserisce nella catena alimentare producendo un aumento della radioattività ambientale e questa può generare tumori maligni, leucemie, malformazioni dei feti, malattie infantili (36). E dunque la Nato ha palesemente violato anche le Convenzioni di Ginevra - in particolare la «Convenzione sulle armi disumane», sottoscritta da oltre trenta Stati ed entrata in vigore nel dicembre 1983 - che vietano l'uso di armi chimiche, velenose o che provochino sofferenze inutili (37). Dopo la guerra del Golfo vari organismi internazionali avevano condannato l'uso di armi ad uranio impoverito e fra questi la Sottocommissione delle Nazioni Unite per i diritti umani. E l'agenzia delle Nazioni Unite per l'Ambiente (Unep) aveva chiesto inutilmente alle autorità della Nato i dati sulle operazioni militari nelle quali erano state usate bombe D.U. e le mappe delle zone colpite (38). La Procura del Tribunale dell'Aia non ha invece ritenuto opportuno avanzare una richiesta analoga, né avviare alcun altro tipo di indagine e ha dunque ignorato anche in questo caso le gravissime violazioni del diritto internazionale commesse dagli alti comandi della Nato.

La Procura del Tribunale dell'Aia, che pure ha inviato propri rappresentanti ai confini del Kosovo per raccogliere informazioni e testimonianze circa i crimini di guerra commessi dalle milizie serbe, non ha indagato né sulla distruzione delle infrastrutture civili e sanitarie intenzionalmente causata dai bombardamenti della Nato, né sulle devastazioni ambientali provocate dai bombardamenti delle industrie chimiche di Pancevo e Novi Sad (39). Ed ha ignorato, infine, le

distruzioni del patrimonio culturale di città come Prishtina, Pec, Djakovica, Novi Sad e Belgrado. Anche la chiesa medievale di Gracanica, nei pressi di Prishtina, che l'Unesco aveva dichiarato patrimonio dell'umanità, è andata distrutta (40). La Nato ha molto probabilmente violato, in particolare, la Convenzione dell'Aia del 1954 sulla protezione delle proprietà culturali, ma anche qui la presunzione di «innocenza umanitaria» è prevalsa su ogni possibile scrupolo deontologico della Procura del Tribunale.

*

5. "Processare il nemico".

Essere sconfitti in guerra è normale. Ma essere processati dal nemico è una sconfitta totale e irreparabile. Sta qui, ha scritto Pier Paolo Portinaro, il profondo significato simbolico dei tribunali militari di Norimberga e di Tokyo (41). La vittoria sul nemico non sarebbe stata completa se non si fosse celebrato un rito giudiziario che sancisse la sconfitta morale dei vinti.

Senza questo rituale nessun «nuovo ordine» avrebbe potuto essere instaurato.

L'incriminazione di Slobodan Milosevic e di alcuni dei suoi più stretti collaboratori, decisa dal Procuratore generale Louise Arbour il 27 maggio 1999, mentre Belgrado e l'intera Serbia erano da oltre due mesi sotto i bombardamenti della Nato, sembra rientrare nella logica vittimaria che esige la stigmatizzazione e la degradazione morale del nemico in vista della sua sconfitta totale. E in questa stessa logica sembra iscriversi la taglia di 5 milioni di dollari che Madeleine Albright ha promesso a chi collabori con il Tribunale dell'Aia alla cattura di Slobodan Milosevic e di altri esponenti del governo iugoslavo. Questa interpretazione è rafforzata dalla decisione, presa dalla amministrazione degli Stati Uniti nel marzo 2000, di diffondere diecimila poster in tutto il territorio della Bosnia, riproducenti a caratteri cubitali l'ammontare della taglia e con al centro l'immagine del presidente Milosevic, con la didascalia: "WANTED for crimes against humanity".

Si potrebbe concludere che la guerra per il Kosovo ha finito per

mostrare che il Tribunale dell'Aia rientra sostanzialmente entro il modello dei Tribunali militari degli anni quaranta: se non è, a rigore, un tribunale istituito dai vincitori contro i vinti, è però un tribunale che asseconda le grandi potenze occidentali nella loro guerra contro un nemico - il regime politico di Slobodan Milosevic - la cui sconfitta militare è del tutto scontata e che si intende annientare anche dal punto di vista morale e giuridico. La funzione essenziale del Tribunale dell'Aia sarebbe dunque quella di contribuire, con la sua aureola di austera imparzialità, ad accreditare la motivazione umanitaria della Nato e a rimuovere come irrilevanti le sue violazioni della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale di guerra. Anche questo Tribunale svolgerebbe perciò le funzioni apologetiche che Bert Röling ha polemicamente attribuito ai Tribunali di Norimberga e di Tokyo. Non a caso, la prima reazione del presidente Clinton alla notizia dell'incriminazione del presidente jugoslavo è stata: «l'incriminazione conferma che la nostra guerra è giusta» (42).

Queste conclusioni potrebbero apparire eccessive e sommarie.

Comunque sia, è difficile negare che l'intera vicenda dell'incriminazione del presidente jugoslavo sembra oggettivamente rispondere ad una logica di vicendevole collaborazione politico-giudiziaria fra la Procura del Tribunale dell'Aia e il Dipartimento di Stato americano. Ed è in singolare consonanza con gli stretti rapporti di collaborazione finanziaria esistenti fra il Tribunale e l'amministrazione degli Stati Uniti.

Nei primi giorni di maggio il procuratore Louise Arbour aveva dichiarato che nel corso di ben sei anni di attività il Tribunale dell'Aia non era riuscito a raccogliere elementi sufficienti per l'incriminazione di Milosevic (43). Improvvisamente le «prove schiaccianti» che hanno consentito l'incriminazione del presidente jugoslavo - incriminazione che Louise Arbour ha annunciato al presidente Clinton con due giorni di anticipo rispetto al comunicato ufficiale - sono state acquisite sulla base di materiale di "intelligence" fornito dai governi di Washington e di Londra (44).

La Procura del Tribunale non solo ha accreditato documenti segreti risultanti da attività di spionaggio internazionale sostanzialmente estranei alla sua capacità di controllo e di verifica investigativa, ma si è impegnata a conservare il segreto a discrezione

delle autorità politiche interessate.

Inutile sottolineare che la circostanza è tanto grave quanto lo sarebbe l'incriminazione del Presidente Clinton e dei suoi collaboratori sulla base di materiale segreto fornito da attività di spionaggio dal governo jugoslavo. Alla base dell'incriminazione di Milosevic non c'è un'autonoma attività di indagine del Tribunale dell'Aia sul terreno del conflitto. Nessun rappresentante del Tribunale ha mai messo piede nella Repubblica Jugoslava, in particolare in Kosovo, dopo lo scoppio della guerra. La sola attività del Tribunale - finanziata "ad hoc" dagli Stati Uniti - ha riguardato la raccolta di testimonianze di profughi kosovari e probabilmente di membri dell'U.Ç.K. lungo la frontiera fra l'Albania e il Kosovo (45). E non va dimenticato che il primo capo d'accusa dell'atto di incriminazione di Milosevic riguarda la strage di Raçak che oggi nessun osservatore occidentale accredita nella versione divulgata da William Walker e fatta propria dalla Procura del Tribunale.

A tutto ciò si sono aggiunte le dichiarazioni rilasciate alla stampa internazionale da parte di alcuni autorevoli membri del Tribunale che in più occasioni hanno espresso solidarietà con le attività politiche e militari delle potenze occidentali. Le dichiarazioni più sconcertanti si devono ancora una volta al procuratore Louise Arbour: la semplice incriminazione di Milosevic, ha sostenuto, faceva di lui un interlocutore non credibile nel negoziato che avrebbe dovuto portare alla pace. Per questo era auspicabile una sorta di colpo di Stato all'interno del regime jugoslavo: il ministro della Giustizia avrebbe dovuto procedere senz'altro all'arresto di Milosevic e degli altri imputati (46). Si può osservare che se è vero che il procuratore del Tribunale non ha alcun dovere di imparzialità verso gli imputati - salvo il dovere di considerarli, appunto, degli imputati e non dei condannati - ha sicuramente quello della indipendenza e della neutralità politica.

Oltre a ciò, la Procura del Tribunale, dopo la fine dei bombardamenti, ha accettato che i suoi rappresentanti in Kosovo venissero assistiti dai contingenti Kfor della Nato, presenti come tali nel Kosovo in violazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza che aveva prescritto che la forza di pace fosse posta sotto l'egida delle Nazioni Unite. Circostanza ancora più grave, la Procura ha accolto con favore la sistematica ed esclusiva collaborazione di Scotland Yard e dell'F.B.I. nella ricerca a posteriori delle prove dei crimini di guerra

commessi dalle milizie serbe.

(Il 30 settembre 1999 il nuovo Procuratore, Carla del Ponte, avrebbe formalmente ringraziato il Direttore dell'F.B.I. per l'assistenza prestata al Tribunale, auspicando una proficua continuazione dei rapporti). Le corrispondenze giornalistiche dalla capitale del Kosovo nei giorni successivi alla fine della guerra parlavano di indagini monopolizzate da un contingente di specialisti americani dotati di strumentazioni supertecnologiche, attornati da giornalisti della C.N.N. e raccordati con i tempi comunicativi della C.N.N. Li guidava un diplomatico del Dipartimento di Stato e, naturalmente, sulle loro teste sventolava la bandiera americana (47).

Dovrebbe essere del tutto ovvio ritenere che la Procura del Tribunale dell'Aia non può continuare a servirsi dell'assistenza giudiziaria e del sostegno tecnico di personale fornito da un'alleanza militare, come la Nato, che è stata parte in causa nel conflitto ed è sospettata di aver violato essa stessa in più occasioni il diritto internazionale di guerra. E si consideri che la Nato ha offerto servizi di assistenza e di sostegno, direttamente finanziati dagli Stati Uniti, esclusivamente contro i propri nemici, mentre non vi è mai stata una collaborazione ad indagini riguardanti propri combattenti, eventualmente inquisiti dalla Procura del Tribunale: non ce n'è stato infatti alcun bisogno.

Gli ultimi casi clamorosi sono stati l'arresto a Banja Luka, il 20 dicembre 1999, del generale serbo-bosniaco Stanislav Galic da parte di militari britannici del contingente Sfor della Nato e la violenta cattura, il 3 aprile 2000 dell'esponente politico serbo-bosniaco Momcilo Krajisnik da parte dei soldati francesi del medesimo contingente. In entrambi i casi sono state immediate le congratulazioni del nuovo Segretario generale della Nato, George Robertson. Sia il nome del generale Galic che quello di Krajisnik figuravano in una lista di ricercati trasmessa segretamente dalla Procura del Tribunale alle autorità militari della Nato (48). Ci si può chiedere: sarebbe immaginabile che milizie serbe venissero usate dal Tribunale dell'Aia come polizia giudiziaria per arrestare ufficiali della Nato o membri dell'U.Ç.K. segretamente incriminati?

6. "The mother of the Tribunal".

C'è infine la delicata questione dei rapporti finanziari fra la presidenza del Tribunale e l'amministrazione degli Stati Uniti. Nel maggio 1999, mentre l'attacco della Nato contro la Federazione Jugoslava era al suo culmine, il Congresso americano, su proposta del Presidente Clinton, ha stanziato con insolita generosità 27 milioni di dollari per assistere il Tribunale, in particolare per la raccolta di testimonianze a carico delle milizie serbe ai confini del Kosovo e per l'invio di un gruppo di esperti legali. La presidente del Tribunale, la statunitense Gabrielle Kirk McDonald, ha accettato di buon grado il finanziamento (49).

E' bene ricordare che lo Statuto del Tribunale approvato dal Consiglio di Sicurezza aveva stabilito, all'art. 32, che le spese del Tribunale dovevano essere poste a carico del bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Ma questa norma è stata subito violata - la vicenda è sorprendente - sulla base dell'iniziativa congiunta di tre organi delle Nazioni Unite: l'Advisory Committee on Administrative and Budgetarian Questions, il Segretariato generale e l'Assemblea Generale. Con una risoluzione del settembre 1993

l'Assemblea Generale, mossa da preoccupazioni economiche, suggerisce di costituire provvisoriamente, in attesa di una decisione finale sulle modalità del finanziamento, un fondo separato per le spese del Tribunale, al di fuori del bilancio ordinario delle Nazioni Unite. E invita gli Stati membri delle Nazioni Unite ed altre parti interessate a elargire contributi volontari al Tribunale, sia in denaro, sia nella forma di servizi e di apparecchiature tecniche, secondo l'indicazione del Segretario generale.

Verso la fine del 1994 oltre sei milioni di dollari erano in questo modo affluiti o stavano per essere versati nelle casse del Tribunale. Inoltre l'Olanda, la Danimarca, la Norvegia, la Svezia e gli Stati Uniti - tutti paesi occidentali - avevano distaccato presso il Tribunale 32 propri dipendenti ed esperti, e, di questi, 22 erano stati forniti dagli Stati Uniti, che si erano inoltre impegnati a donare apparecchiature elettroniche per un valore di tre milioni di dollari (50). Naturalmente, visto il buon esito dell'iniziativa, ciò che era stato deciso come misura provvisoria, è divenuto regola permanente di finanziamento del Tribunale dell'Aia, in

violazione del suo Statuto.

Come ha segnalato Christopher Black, il Tribunale ha ricevuto altri, ingenti finanziamenti quasi esclusivamente da parte del governo degli Stati Uniti e di fondazioni e società private statunitensi. Le elargizioni sono state eseguite in denaro o come forniture di strumentazioni informatiche.

Nell'ultimo anno per il quale sono disponibili i bilanci del Tribunale, il 1994/95, gli Stati Uniti hanno versato 700 mila dollari in denaro e fornito strumenti e materiali per un valore di 2 milioni 300 mila dollari. Nello stesso anno l'Open Society Institute, una fondazione creata da George Soros, il celebre finanziere miliardario americano, ha offerto un contributo di 150 mila dollari. Il Tribunale ha ricevuto denaro anche dall'United States Institute for Peace, fondato nel 1984 da Ronald Reagan e finanziato dal Congresso americano, e dalla Coalition for International Justice, anch'essa sostenuta da istituzioni americane, come il Central and East European Law Institute (51).

In alcune occasioni pubbliche la presidente del Tribunale, Gabrielle Kirk McDonald, ha apertamente ringraziato il governo statunitense per la sua generosità. Il 5 aprile 1999, nelle sue dichiarazioni di fronte alla Corte Suprema degli Stati Uniti, a Washington, McDonald ha dichiarato:

"Il nostro Tribunale è stato efficacemente sostenuto dal grande lavoro degli avvocati che hanno raggiunto il Tribunale attraverso la Coalition for International Justice e dal Central and East European Law Institute.

[...] Noi abbiamo beneficiato del forte appoggio di Governi interessati e di individui devoti alla causa, come il Segretario di Stato Madeleine Albright. Nella sua qualità di rappresentante permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite Madeleine Albright ha lavorato con determinazione incessante per istituire il Tribunale. In realtà spesso ci riferiamo a lei come alla «madre del Tribunale»" (52).

E il 12 maggio dello stesso anno, nel suo discorso al Council on Foreign Relations, a New York, McDonald ha ricordato che "il governo degli Stati Uniti ha generosamente convenuto di assegnare 500 mila dollari e di aiutare e incoraggiare altri Stati a contribuire alle spese del Tribunale. Comunque, l'imperativo morale di porre fine alla violenza nella ex-Jugoslavia è condiviso negli Stati Uniti anche dal settore

privato. Sono soddisfatta per il fatto che una grande corporation abbia di recente donato strumenti informatici per 3 milioni di dollari, che accresceranno in misura sostanziale le nostre capacità operative" (53).

Gabrielle McDonald, il giudice più autorevole del Tribunale, non sembra essere stata neppure sfiorata dal dubbio che l'autonomia dell'assise giudiziaria di cui era presidente potesse essere incompatibile con legami così stretti con «governi interessati» e in particolare con il mondo politico ed economico degli Stati Uniti. E' l'intera tradizione del "rule of law" che sembra estranea alla sua cultura politica e alla sua idea di giustizia internazionale. Circostanza ancora più paradossale, questa estraneità sembra condivisa anche dagli organi delle Nazioni Unite che hanno di fatto autorizzato la violazione di una norma dello Statuto del Tribunale dell'Aia che avrebbe dovuto essere considerata un intangibile presidio della sua autonomia.

*

7. "Il doppio binario della «giustizia politica»".

Le argomentazioni svolte sin qui, e la documentazione che le ha sostenute, sono tali da non consentire molta fiducia nell'indipendenza di giudizio dei Tribunali penali internazionali, da Norimberga a Tokyo, all'Aia (dell'esperienza del Tribunale di Arusha non è il caso di parlare).

Abbiamo visto come lo stesso profilo giurisdizionale di questi organi sia stato offuscato o dalla sovrapposizione della logica militare o da una identificazione ideologica dei loro membri giudicanti e requirenti con i valori e le aspettative delle potenze occidentali.

Ciò che in generale distingue l'attività giudiziaria da quella politica - e tanto più da quella militare - è il tentativo di dar vita ad uno spazio istituzionale di terzietà e neutralità rispetto allo scontro diretto fra i portatori di interessi in conflitto. E' un tentativo di decostruire il conflitto e di ricomporne e contenerne le spinte aggressive in modo che la competizione sociale abbia effetti distruttivi il più limitati possibile. Certo, l'idea di una perfetta imparzialità giudiziaria appartiene alle illusioni del razionalismo e del normativismo giuridico. Tributaria di questo idealismo normativo era sicuramente la richiesta di Kelsen che

alla fine della seconda guerra mondiale le potenze vincitrici si impegnassero a processare, secondo un criterio di assoluta eguaglianza formale, tutti i responsabili di crimini di guerra di fronte ad una medesima corte internazionale, accettando quindi che propri ufficiali e propri soldati venissero messi alla sbarra accanto ai rappresentanti del nemico nazista. E altrettanto si può dire della candida aspettativa del governo etiopico che l'Italia gli consegnasse i suoi criminali di guerra perché venissero processati da un Tribunale internazionale.

Ma se lo spazio della terzietà manca del tutto o è gravemente compresso, ci troviamo di fronte al drammatico ossimoro della «giustizia politica». Se l'imperativo "nulla culpa sine iudicio" è reso inoperante da una attribuzione di colpevolezza che anticipa il giudizio penale, allora la giustizia viene riassorbita dalla politica, ne diventa subalterna, le fornisce irrazionali supplementi simbolici, incrementa il suo tasso di immunità, di discrezionalità e di arbitrio. Ha scritto brillantemente Pier Paolo Portinaro:

"Nel lessico quotidiano politica e giustizia sono abitualmente contrapposte e sicuramente con buone ragioni. La politica è originariamente faziosità, divisione, lotta, agire strategico volto al successo, mentre la giustizia è ricerca di imparzialità, neutralità, equidistanza rispetto alle parti, agire rivolto all'intesa entro una cornice normativa" (54).

Se questa differenziazione funzionale viene annullata all'interno di uno Stato o a livello internazionale, il processo penale, come ha sostenuto Otto Kirchheimer in "Politische Justiz", finisce per svolgere funzioni para-giudiziarie o extra-giudiziarie: la teatralizzazione rituale della lotta politica, la personalizzazione e la stigmatizzazione del nemico, la legittimazione procedurale delle misure che si intendono prendere contro di lui (inclusa l'eliminazione fisica), il sacrificio espiatorio (55). Il processo diviene insomma qualcosa che si potrebbe definire «la continuazione della guerra con altri mezzi». Infiniti esempi di questo tipo possono essere tratti dall'esperienza giudiziaria del secolo scorso: dai Tribunali speciali fascisti alle purghe staliniane, agli stessi processi di Norimberga e di Tokyo.

L'esercizio della giustizia politica svolge però in molti casi - ha sostenuto Kirchheimer - anche un ruolo latente di autolimitazione selettiva del potere politico in alternativa alla semplice amnistia o come

sua premessa (56). Il potere politico fa ricorso ai tribunali speciali come a strumenti di epurazione giuridica al posto della continuazione della guerra o della sommaria soppressione fisica degli avversari. Questo è sicuramente accaduto a Norimberga. Ma nel caso della «giustizia politica» del Tribunale dell'Aia non si può dire che siano state assolte neppure queste funzioni di autolimitazione del potere, di assorbimento selettivo del trauma conflittuale e, in questa misura, di pacificazione. Anzi, la natura «speciale» del Tribunale gli ha consentito di convivere, come abbiamo visto, con l'uso illegale della forza militare da parte della Nato entro lo stesso ambito territoriale sul quale esercitava la sua speciale competenza. Addirittura - evento anche questo senza precedenti nella storia moderna - il regime politico di Milosevic è stato fatto oggetto simultaneamente, come abbiamo visto, delle iniziative penali di un organo giudiziario e dell'attacco illegale di un'alleanza militare. I processi penali, con i loro accurati rituali procedurali, si sono svolti in parallelo con la indiscriminata violenza dei bombardamenti e dei loro «effetti collaterali».

Mentre il Consiglio di Sicurezza e la Corte di giustizia delle Nazioni Unite non hanno inteso o non sono stati in grado di dichiarare e di sanzionare l'illegalità dell'attacco militare della Nato contro la Repubblica Jugoslava, il Tribunale per la ex Jugoslavia, grazie alla sua natura «speciale», non solo ha potuto porre sullo stesso piano legale gli aggressori e gli aggrediti, ma ha coltivato rapporti di collaborazione con gli aggressori a svantaggio degli aggrediti. Essendogli stata attribuita una competenza limitata alle violazioni del «diritto di guerra» nel senso ristretto dello "ius in bello" - e cioè relative alle sole modalità di conduzione della guerra - il Tribunale ha potuto ignorare che la Nato era responsabile di un «crimine contro la pace», e cioè di una vera e propria «aggressione». Questo doppio binario che ha divaricato lo "ius ad bellum" dallo "ius in bello" è stato uno dei più clamorosi paradossi della guerra del Kosovo, che l'opinione pubblica occidentale, inclusi i più autorevoli giuristi e politologi, ha normalmente trascurato.

Ma è chiaro che se l'attacco militare della Nato contro la Repubblica jugoslava era un grave illecito internazionale, altrettanto illeciti dal punto di vista del diritto internazionale dovevano essere considerati tutti gli atti compiuti dalle forze della Nato: illecita non era soltanto l'uccisione intenzionale di civili, ma lo era anche l'uccisione

involontaria di qualsiasi persona, in divisa o senza divisa, come lo era la distruzione delle infrastrutture e delle risorse civili della Federazione Jugoslava.

Si ricorderà che il Tribunale di Norimberga aveva incluso entro la propria competenza anche i «crimini contro la pace» e cioè gli atti di aggressione di uno Stato contro un altro Stato. Questa fattispecie criminale non compare invece nello Statuto del Tribunale dell'Aia, pur notevolmente analitico nella specificazione della competenza "ratione materiae" del Tribunale, cui dedica ben quattro articoli (artt. 2-5). E si può notare che il regolamento dell'istituenda Corte penale internazionale permanente prevede invece, nel modo più esplicito, questa competenza (art. 5). Può essere individuata qui la principale ragione per la quale gli Stati Uniti, che hanno fortemente voluto il Tribunale dell'Aia e che lo hanno sempre sostenuto e finanziato, si sono invece altrettanto fermamente opposti alla costituzione del Tribunale penale internazionale e si sono rifiutati di approvarne lo Statuto (57).

*

8. "Giustizialismo umanitario?"

Per tracciare un consuntivo della giustizia penale internazionale e tentare una previsione dei suoi sviluppi futuri - oggi in qualche modo anticipati dall'approvazione dello Statuto della nuova Corte - almeno altri due temi devono essere toccati. Si tratta della «qualità» della giustizia penale internazionale e della sua efficacia repressiva e preventiva.

E' stato Hedley Bull a lamentare per primo, in "The Anarchical Society", il carattere selettivo ed «esemplare» della giustizia penale internazionale.

Queste caratteristiche a suo giudizio violavano il principio dell'uguaglianza formale delle persone di fronte alla legge e attribuivano alla giurisdizione dei Tribunali militari internazionali del dopoguerra un'arcaica e sinistra funzione sacrificale (58). La repressione penale era stata infatti applicata soltanto nei confronti di pochi soggetti ritenuti come i più responsabili sul piano politico o come

i più coinvolti in attività delittuose.

Il severo giudizio di Bull può essere oggi ripetuto a proposito dei Tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda. La loro giurisdizione viene infatti esercitata, secondo criteri normativi non definiti, soltanto nei confronti di un numero molto limitato di soggetti, individuati sulla base di valutazioni intuitive e altamente discrezionali. E si tratta di interventi repressivi quantitativamente irrisori, anche in relazione agli imponenti investimenti finanziari che comportano. Nel caso del Tribunale dell'Aia in oltre sei anni di attività sono state incriminate circa novanta persone, ne sono state arrestate una ventina e circa altrettante sono state processate.

Ancora più significativo è il caso del Tribunale di Arusha: nel novembre 1999 il Tribunale teneva in custodia 38 persone, accusate di genocidio, e nei suoi cinque anni di vita aveva processato soltanto cinque imputati, mentre è verosimile che i responsabili dello sterminio di 500 mila persone siano numerose migliaia. E' chiaro che in circostanze come queste la lesione di alcuni principi fondamentali del diritto moderno - l'uguaglianza delle persone di fronte alla legge, la certezza del diritto e, non ultima, l'irretroattività della legge penale - è conclamata.

E notevoli dubbi possono essere sollevati anche sulla qualità di una giustizia internazionale che viene esercitata, come è inevitabile che sia, molto al di fuori e al di sopra dei contesti sociali entro i quali hanno operato i soggetti sottoposti alle sue sanzioni. Questo vale in misura estrema per il Tribunale di Arusha, ma vale anche per il Tribunale dell'Aia, i cui membri sono stati nominati senza valutare il loro grado di conoscenza e di consapevolezza dei problemi storico-politici ed economici della ex Jugoslavia.

C'è poi il problema dell'efficacia penale e, più in generale, degli effetti «stragiudiziari» dell'attività dei tribunali internazionali: effetti che sono stati di grande rilievo, ad esempio, nel caso dell'incriminazione del presidente jugoslavo, Slobodan Milosevic. E' stato osservato che i processi penali internazionali del secondo dopoguerra hanno mostrato un'efficacia deterrente praticamente nulla. E il giudizio potrebbe essere ripetuto per la ex Jugoslavia: l'attività repressiva svolta dal Tribunale dell'Aia nei confronti delle atrocità commesse durante la guerra di Bosnia-Erzegovina non ha svolto alcuna

funzione dissuasiva nei confronti dei contendenti della guerra per il Kosovo: tutte le parti in causa - milizie serbe, U.Ç.K. e Nato - hanno violato, talora in forme gravissime, il diritto bellico.

In realtà, nulla garantisce che un'attività giudiziaria che irroghi sanzioni, anche le più severe - il Tribunale dell'Aia è arrivato a condannare gli imputati a 40 e persino 45 anni di carcere (59) - contro singoli individui responsabili di crimini internazionali incida sulle dimensioni macrostrutturali della guerra, possa cioè avere effetto sulle ragioni profonde della aggressività umana, del conflitto e della violenza armata. Si profilano anzi importanti controindicazioni: l'attività giudiziaria che venga svolta come una sorta di contrappunto penale dello scontro militare rischia di produrre un rafforzamento simbolico dei sentimenti di ostilità. E introduce rigidzze formali che operano in senso opposto rispetto alle tradizionali funzioni di mediazione - e in definitiva di pacificazione - svolte dalla diplomazia protocollare e non protocollare. All'elogio della giustizia penale internazionale si potrebbe dunque opporre, assieme a Bull, un elogio della diplomazia, soprattutto se preventiva (60).

Nel corso della guerra per il Kosovo gli interventi del Tribunale dell'Aia, che in alcuni casi hanno letteralmente espulso dal tavolo dei negoziati importanti interlocutori, sono andati in una direzione opposta rispetto agli sforzi diplomatici di far cessare la guerra e di risparmiare vite umane. Il presidente iugoslavo, ad esempio, che durante la guerra di Bosnia era stato un importante interlocutore delle potenze occidentali, è divenuto improvvisamente, grazie alla semplice incriminazione da parte del Tribunale dell'Aia, un «criminale di guerra» escluso, come un intoccabile "pariah", da ogni possibile relazione diplomatica (61).

Perplessità altrettanto gravi sono state espresse anche a proposito della tutela internazionale dei diritti dell'uomo. E' infatti dubbio che questa funzione possa essere attribuita senza rischi ad organismi giudiziari la cui imparzialità resta comunque condizionata, come abbiamo visto, dall'esigenza di affidare le funzioni di polizia giudiziaria alle forze armate delle grandi potenze. E si può sostenere, più in generale, che non sia opportuno affidare la protezione dei diritti umani alla competenza esclusiva - o anche soltanto prevalente - di organismi giudiziari diversi da quelli nazionali, persino nell'ipotesi in cui siano le

autorità politiche di uno Stato nazionale a violare i diritti dei cittadini. E' infatti poco realistico aspettarsi che la tutela delle libertà fondamentali dei cittadini di uno Stato possa essere garantita in sede internazionale se questa tutela non è anzitutto garantita dalle istituzioni democratiche interne.

Questi argomenti possono essere fatti valere non solo a proposito della giustizia esercitata dagli attuali Tribunali penali internazionali, ma anche per l'istituenda Corte penale internazionale, posto che il suo Statuto venga ratificato nei tempi prescritti (62). Certo, questa Corte sarà costituita - se lo sarà - sulla base di un largo accordo multilaterale e non verrà nominata d'autorità dal Consiglio di Sicurezza. E le sue norme penali non avranno effetto retroattivo. In più - elemento questo di grande rilievo - essa includerà entro la propria competenza, come abbiamo visto, anche il «crimine di aggressione», accanto al genocidio, ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra. E tuttavia, a parte questi aspetti specifici, le riserve generali sin qui espresse nei confronti dei Tribunali penali internazionali conservano a mio parere tutto il loro valore.

Devono essere inoltre sottolineati due aspetti, gravemente regressivi rispetto all'esperienza dei tribunali precedenti, che restringono o minacciano l'autonomia della nuova Corte internazionale che si intende istituire. Il primo riguarda la contaminazione «costituzionale» introdotta dall'articolo 16 dello Statuto di Roma: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite avrà il potere di impedire o sospendere, a sua discrezione, le iniziative della Procura della Corte (63). E si ripresenta dunque, nella forma più acuta, la tensione fra il particolarismo politico del massimo organo delle Nazioni Unite e l'aspirazione universalistica di una giurisdizione penale ancorata alla dottrina dei diritti dell'uomo. Il secondo aspetto riguarda la sorprendente disposizione dell'articolo 116, che apre le casse della Corte ai «contributi volontari di Governi, organizzazioni internazionali, privati, società ed altri enti», trasformando così in previsione normativa per il finanziamento della futura Corte la prassi illegittima del Tribunale dell'Aia (64).

E non può mancare infine una considerazione filosofico-giuridica di ordine generale: ciò che lascia perplessi nella posizione dei teorici occidentali che in quest'ultimo decennio hanno sostenuto con fervore

l'idea di una giurisdizione penale internazionale, è l'assenza di una riflessione, in termini di filosofia della pena e di sociologia delle istituzioni penitenziarie, sulle funzioni e sui possibili effetti di tale giurisdizione. Sorprende che sia così diffusa una visione semplificata del rapporto fra esercizio del potere giudiziario e ordine mondiale, all'insegna di un feticismo penale che applica ai rapporti internazionali un modello di giustizia punitiva che nella sua esperienza «domestica» continua a sollevare gravi interrogativi (65). E sorprende l'entusiasmo giustizialista che affida le sorti della democrazia, della pace e dell'ordine mondiale ai verdeti di una burocrazia giudiziaria sovranazionale. Al fondo di tutto questo ci sono probabilmente nuove insicurezze e nuove aspettative che emergono in un mondo meno semplificato dalle ideologie e dalle credenze religiose e, nello stesso tempo, più complesso, turbolento e diviso, nonostante i processi di globalizzazione.

NOTE AL CAPITOLO 4

N. 1. Conf. L. Arbour, «Così porterò alla sbarra tutti i boia di Milosevic», intervista a cura di N. Lombardozzi, in «la Repubblica», 7 maggio 1999, p. 11.

N. 2. Conf. A. Cassese, "Se il massacro finisce in tribunale", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p. 49.

N. 3. Conf. *ibid.*, p.p. 49-50.

N. 4. Conf. A. Pizzorno, "Il potere dei giudici", Laterza, Roma-Bari 1998; N. Tate, T. Vallinder (a cura di), "The Global Expansion of Judicial Power", New York University Press, New York 1995; sul tema si può vedere anche il mio "A proposito dell'«espansione globale» del potere dei giudici", in «Iride», n (1998), 25, p.p. 445-53.

N. 5. Conf. P. P. Portinaro, "Oltre la sovranità, senza la pace", in «Discipline filosofiche», 5 (1996), 2, p.p. 66-68.

N. 6. Si veda S. Lener, "Dal mancato giudizio del Kaiser al processo di Norimberga", in «Civiltà Cattolica», 97 (1946), 1; A.-M. de Zayas, "Il processo di Norimberga davanti al Tribunale militare internazionale", in A. Demandt (a cura di), "Macht und Recht. Grosse Prozesse in der Geschichte", Oscar Beck, München 1990, trad. it. "Processare il nemico", Einaudi, Torino 1996; P. P. Portinaro, "Introduzione" a A. Demandt (a cura di), "Processare il nemico" cit., p.p. XXI-XXIV.

N. 7. Conf. H. Kelsen, "Peace through Law" cit., p.p. 13-15.

N. 8. Kelsen non si nasconde che la difficoltà più grave nasce dall'esigenza di dar vita ad una forza di polizia internazionale, diversa e indipendente dalle forze armate degli Stati, che applichi coercitivamente le sentenze della Corte. E' dunque realistico, pensa Kelsen, rinviare ad un secondo tempo l'organizzazione di una forza di polizia internazionale e iniziare subito con la semplice istituzione della Corte (si veda H. Kelsen, "Peace and Law in International Relations", The Oliver Wendell Holmes Lectures 1940-41, Harvard University

Press, Cambridge (Mass.) 1948, p.p. 145-68).

N. 9. Conf. *ibid.*, p.p. 87-88 e p.p. 71 segg.

N. 10. Conf. *ibid.*, p.p. 88 segg. E' noto che il primo ministro britannico, Winston Churchill, avrebbe personalmente preferito, al posto della organizzazione di un tribunale internazionale, l'esecuzione sommaria degli alti gerarchi nazisti.

N. 11. Il processo di Tokyo, che si protrasse per oltre due anni, si svolse di fronte ad una corte composta di undici giudici di undici diversi paesi, designati dal comandante supremo delle forze alleate, generale Mc Artur.

Gli imputati furono ventotto. Nessuno di loro fu assolto e sette vennero giustiziati. Si veda: B. V. A. Röling, C. F. Rüter (a cura di), "The Tokyo Judgment", APA-University Press Amsterdam, Amsterdam 1977; B. V. A. Röling, A. Cassese, "The Tokyo Trial and Beyond", Polity Press, Cambridge 1993; V. Pellegrini, "La giustizia penale internazionale. Il dibattito sui processi di Norimberga e Tokyo", Facoltà di Giurisprudenza, Firenze 1999.

N. 12. Conf. A.-M. de Zayas, "Il processo di Norimberga davanti al Tribunale militare internazionale" cit., p.p. 101-4. Sul Tribunale di Norimberga esiste un'ampia letteratura. Si veda, ad esempio, oltre alle opere già citate: T. Taylor, "The Anatomy of Nuremberg Trials", Knopf, New York 1992, trad. it. Rizzoli, Milano 1993; M. Biddis, "The Nuremberg Trial and the Third Reich", Longman, London 1993; C. Ginsburg, V. N. Kudriatsev (a cura di), "The Nuremberg Trial and International Law", Kluwer, Dordrecht 1990; S. Clark, "Nuremberg and Tokyo in Contemporary Perspective", in T. L. H. McCor-mack, G. J. Simpson (a cura di), "The Law of War Crimes", Kluwer Law International, The Hague 1997.

N. 13. Conf. H. Kelsen, "Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?", in «The International Law Quarterly», 1 (1947), 2, p. 115. Sul tema Kelsen ritorna anche in "Principles of International Law" cit., p.p. 215-20.

N. 14. Sulla violazione del principio della irretroattività della legge penale da parte del Tribunale di Norimberga Kelsen assume tuttavia una posizione piuttosto ambigua. Egli sostiene che, pur in assenza di una norma internazionale positiva, i criminali nazisti non potevano non essere consapevoli della immoralità della loro condotta e

pertanto «la retroattività della legge loro applicata può difficilmente essere considerata come assolutamente incompatibile con la giustizia» (H. Kelsen, "Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?" cit., p. 110).

N. 15. Conf. H. Kelsen, "Peace through Law" cit., p.p. 110-15. Kelsen riteneva che l'Unione Sovietica, invadendo la Polonia e muovendo guerra al Giappone, avesse commesso crimini di guerra punibili da un Tribunale internazionale.

N. 16. Conf. H. Arendt, "Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil", The Viking Press, New York 1963, trad. it. "La banalità del male", Feltrinelli, Milano 1964, p. 263. Bert Röling ha sostenuto che i processi internazionali del dopoguerra sono stati utilizzati dai vincitori a fini propagandistici e per nascondere i misfatti da loro stessi commessi; conf. B. V. A. Röling, "The Nuremberg and the Tokyo Trials in Retrospect", in C. Bassiouni, U. P. Nanda (a cura di), "A Treatise on International Criminal Law", Charles C. Thomas, Springfield 1973. Per parte sua Hedley Bull ("The Anarchical Society" cit., p. 89) ha sostenuto che la funzione simbolica dei processi è stata offuscata dal carattere selettivo delle loro pronunce. Si veda inoltre: R. Quadri, "Diritto internazionale pubblico", Liguori, Napoli 1974.

N. 17. Conf. C. Migliori, "La sanzione nel diritto internazionale", Giuffrè, Milano 1951, p. 69.

N. 18. I membri della Corte erano undici, ma il Tribunale era validamente riunito quando erano presenti almeno sei membri e le decisioni, comprese le condanne a morte, erano prese a maggioranza semplice. Se dunque cinque membri su undici fossero stati assenti, una condanna a morte avrebbe potuto essere deliberata anche da soli tre giudici, col voto decisivo del presidente.

N. 19. Sugli aspetti giuridici e funzionali del Tribunale dell'Aia si veda: P. Burns, "An International Criminal Tribunal: The Difficult Union of Principles and Politics", in S. Clark, M. Sann (a cura di), "The Prosecutions of International Crimes", Transaction Publishers, New Brunswick 1996, p.p. 125-64; C. Bassiouni, O. Manikas, "The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", Transnational Publisher, Irvington and Hudson 1996; M. Pellet, "Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yugoslavie: poudre aux yeux ou avancée décisive?", «Revue Générale de Droit Général Public», 7

(1994); M. C. Vitucci, "Il Tribunale ad hoc per la ex-Jugoslavia", Giuffrè, Milano 1998; F. Centrone, "La giustizia penale internazionale. Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia", Facoltà di Giurisprudenza, Firenze 2000. Per informazioni, documentazioni e ulteriore bibliografia a proposito del Tribunale dell'Aia si può consultare il sito Internet delle Nazioni Unite: <http://www.un.org/icty>.

N. 20. Il Tribunale per il Ruanda è una sorta di «gemello siamese» del Tribunale dell'Aia poiché ha con esso in comune l'ufficio del Procuratore generale e la Camera di Appello. La sua operatività ed efficacia si è rivelata sinora praticamente nulla e alla fine del 1999 la sua crisi si è ulteriormente aggravata (conf. I. Fisher, "Rwanda-Genocide Court Delays Release of Suspect", in «International Herald Tribune», 29 novembre 1999, p. 4; I. Fisher, "Order to Release Suspect Puts Court in a Bind", in «International Herald Tribune», 20 dicembre 1999, p. 2). Si veda in generale: D. Shraga, R. Zacklin, "The International Criminal Tribunal for Rwanda", in «European Journal for International Law», 7 (1996), 4, p.p. 501-T8; G. Cataldi, "Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la questione del Ruanda", in P. Picene (a cura di), "Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale" cit., p.p. 445-61; I. Bottigliero, "Il rapporto della commissione di esperti sul Ruanda e l'istituzione di un tribunale internazionale penale", in «La comunità internazionale», 4 (1994), 4, p.p. 760-68.

N. 21. L'articolo 16, comma 2, dello Statuto del Tribunale dell'Aia recita: «The Prosecutor shall act independently as a separate organ of the International Tribunal. He or she shall not seek or receive instructions from any Government or from any other source».

N. 22. Si veda G. Arangio-Ruiz, "The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of the Implied Powers of the United Nations", in F. Lattanzi, E. Sciso (a cura di), "Dai Tribunali Penali Internazionali «ad hoc» ad una Corte Permanente", Editoriale Scientifica, Napoli 1995; A. Bernardini, "Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia", in «I diritti dell'uomo», 21 (1993), p.p. 15-25; P. Palchetti, "Il potere del Consiglio di Sicurezza di istituire il Tribunale Penale Internazionale", in «Rivista di diritto internazionale», 79 (1996), 2, p.p. 143 segg.

N. 23. In questo modo il Tribunale si è arrogato la competenza ad

esercitare un controllo di legalità sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza; conf. J. E. Alvarez, "Nuremberg Revisited: The Tadic Case", in «European Journal of International Law», 7 (1996), 2, p.p. 245-64; C. Greenwood, "International Humanitarian Law and the Tadic Case", ivi, p.p. 265-83; B. Conforti, "Diritto internazionale", Editoriale Scientifica, Napoli 1997, p.p. 401-2.

N. 24. Sul tema si veda A. Perduca, "Il Tribunale per i crimini nella ex Jugoslavia: giustizia sul filo della cooperazione", in «Guida al diritto» (1999), 17, PP- 9-11-

N. 25. Conf. A. Bernardini, "Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia" cit., p. 21.

N. 26. Conf. L. Arbour, «Così porterò alla sbarra tutti i boia di Milosevic» cit., p. 11. Si noti che il titolo dell'intervista è posto fra virgolette nell'originale, ciò che consente di attribuire all'intervistata - non all'intervistatore o alla redazione del giornale - l'affermazione che fa da titolo dell'intervista.

N. 27. Conf. M. Robinson, "Report on the Human Rights Situation Involving Kosovo" (30 aprile 1999), http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/kosovo/koso-vo_main.htm

N. 28. Conf. P. Sansonetti, «In Kosovo devastazione sistematica», in «l'Unità», 27 maggio 1999, p. 12.

N. 29. Conf. L. Arbour, «Così porterò alla sbarra tutti i boia di Milosevic» cit., p. 11.

N. 30. Conf. C. B., "L'Aja, Mosca contro la Nato", in «Corriere della Sera», 30 dicembre 1999, p. 15; R. Bultrini, "Kosovo, indagine sui piloti Nato", in «la Repubblica», 29 dicembre 1999, p. 20; C. Trueheart, "Tribunal Reviews Anti-NATO Charges", in «International Herald Tribune», 20 gennaio 2000, p. 1. Antonio Cassese, in un'intervista concessa dopo le sue dimissioni dal Tribunale dell'Aia, ammette che a proposito dei crimini attribuibili ai piloti della Nato «un'inchiesta sarebbe doverosa» (conf. "Noi, giudici di guerra sconfitti dall'odio etnico", a cura di N. Lombardozzi, in «la Repubblica», 26 marzo 2000, p. 17).

N. 31. Conf. C. Trueheart, "Tribunal Reviews Anti-NATO Charges" cit., p. 1.

N. 32. Conf. C. Black, "The International Criminal Tribunal: Instrument of Justice?", Proceedings of the 25 October 1999 Paris

Conference on "Justice and War", special issue, in «Dialogue» (2000), 31-32, p. 109.

N. 33. "Human Rights Watch" è un'organizzazione internazionale indipendente, che indaga sulle più gravi violazioni dei diritti dell'uomo. Il suo sito Internet è www.hrw.org.

N. 34. Ma il presidente del Consiglio D'Alema smentisce il suo ministro degli Esteri ed elogia lo scrupolo e la trasparenza del comportamento bellico della Nato, che mostra al mondo «come devono comportarsi le forze armate dei paesi democratici» (conf. G. Luzi, "L'attacco alla televisione divide il governo italiano", in «la Repubblica», 24 aprile 1999, p. 2; Id., "Dietrofront di Dini", in «la Repubblica», 25 aprile 1999, p. 7).

N. 35. Dalle dichiarazioni del sottosegretario italiano alla Difesa, Paolo Guerrini, che pure definisce «insensate» le polemiche in proposito e tenta di minimizzare le conseguenze sulla salute umana dell'uranio impoverito; conf. M. Nese, "Allarme insensato, le radiazioni restano nella media", «Corriere della Sera», 11 marzo 2000, p. 10.

N. 36. Si veda l'accurato contributo scientifico di C. Giannardi, D. Dominici, "Danni collaterali dell'uranio impoverito: stima per la guerra del Kosovo", in «Il Ponte», 55 (1999), n. 12, p.p. 118-29; e inoltre: F. Gustincich, "I misteri del Kosovo radioattivo", in «Limes» (1999), 4, p.p. 231-33; G. Siegwart-Horst, "Uranio 238: armi radioattive utilizzate in Kosovo", newdawnmagazine.com.au/resources/arts/34a.htm. L'uranio impoverito emette particelle alfa con una energia di 4,2 Mega Electron Volts, capaci quindi di «spezzare» il D.N.A. di una cellula umana con cui entrino in contatto trasformandola in cellula tumorale (sono sufficienti per produrre questo effetto 6 Electron Volts). Da segnalare la dichiarazione del generale Wesley Clark, secondo il quale «l'uranio impoverito è un metallo molto pesante da cui è già stata rimossa la radioattività. Non è più pericoloso del piombo». ("Milosevic punta ancora sul Kosovo", intervista a cura di M. Nese, in «Corriere della Sera», 26 marzo 2000, p. 11).

N. 37. Conf. A. Cassese, "Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo", il Mulino, Bologna 1984, p.p. 283-319. La «Convenzione sulle armi disumane», del dicembre 1983, vieta fra l'altro l'uso di proiettili i cui frammenti non siano rivelabili dai raggi X,

proibisce o restringe l'uso di mine antiuomo e di ordigni esplosivi apparentemente innocui, proibisce o restringe l'uso di armi incendiarie.

N. 38. Nell'agosto 1996 la Sottocommissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione delle discriminazioni e sulla Protezione delle minoranze ha votato una risoluzione contro l'uso delle armi di distruzione di massa, in particolare delle armi contenenti D.U.; conf. UN Press Release, 4 September 1996, <http://southmovement.alphalink.com.au/antiwar/UNres.htm>; M. Nava, "Kosovo, i veleni della pace", in «Corriere della Sera», 11 marzo 2000, p. 10.

N. 39. La distruzione e l'incendio degli impianti chimici ha provocato la diffusione nell'aria, nel terreno o nell'acqua di grandi quantità di mercurio, diossina e altre sostanze altamente tossiche. La "Ostdeutsch Rundfunk Brandenburg" ha prodotto il film "Bomben auf den Chemiewerke" («Bombe sulle industrie chimiche»), di Sascha Adamek, che documenta gli aspetti di «guerra ecologica» che l'attacco della Nato contro la Federazione Jugoslava ha assunto, in particolare nelle città più colpite, Pancevo e Novi Sad. L'edizione italiana è stata curata da Alberto Tarozzi, con la collaborazione del Laboratorio di Sociologia visuale dell'Università di Bologna (tarozzi@spbo.unibo.it).

N. 40. Conf. A. Lodovisi, "La grande dissipazione" cit., p. 19.

N. 41. Conf. P. P. Portinaro, "Introduzione" a A. Demandt (a cura di), "Processare il nemico" cit., p.p. XVI-XVII.

N. 42. Conf. A. Zampaglione, "La soddisfazione di Clinton: «la nostra guerra è giusta»", «la Repubblica», 28 maggio 1999, p. 4.

N. 43. Conf. L. Arbour, «Così porterò alla sbarra tutti 1boia di Milosevic» cit., p. 11.

N. 44. Conf. M. Ricci, "Tutti i delitti di Milosevic", in «la Repubblica», 28 maggio 1999, p. 2.

N. 45. M. Nava, "Kosovo, dubbi sulla strage di Raçak", in «Corriere della Sera», 16 gennaio 1999 a p. 9. Roberto Morozzo della Rocca ricorda che all'indomani della «strage di Raçak», Louise Arbour si presentò in persona al confine jugoslavo facendosi accompagnare da Christiane Amanpour, la giornalista della C.N.N. assai nota per la sua attività professionale oltre che per essere moglie di James Rubin, influente portavoce del Dipartimento di Stato (R. Morozzo della Rocca, "La via verso la guerra" cit., p. 25). E Paolo Soldini aggiunge che «molti ricorderanno le immagini della signora Arbour bloccata dai serbi

mentre cercava di entrare nel Kosovo per indagare sulla strage di Raçak. Pochi sanno però che quella scena in T.V. fu organizzata dalla C.N.N. che, regista la Amanpour, mise a disposizione i propri mezzi e le proprie telecamere.

Ed è grazie all'amicizia con la Procuratrice che l'inviata C.N.N. poté anticipare la notizia dell'incriminazione di Milosevic» (conf. P. Soldini, "La guerra dello scoop sul fronte del Kosovo", in «l'Unità», 8 agosto 1999, p. 15).

N. 46. Conf. M. Ricci, "Tutti i delitti di Milosevic" cit., p. 2.

N. 47. Conf. J. Kifner, "F.B.I. Begins Sifting Sites of Alleged Massacres", in «International Herald Tribune», 25 giugno 1999, p. 1.

N. 48. Conf. C. Trueheart, "British Troops Arrest Key Bosnian Serb", in «International Herald Tribune», 21 dicembre 1999, p. 6.

N. 49. Conf. M. Cavallini, "Albright: nessuna immunità per Milosevic", in «l'Unità», 28 maggio 1999, p. 4.

N. 50. Questi dati sono tratti dall'Yearbook 1994 del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (sotto i titoli: in «Budget and Finance», p.p. 24-26; in «Voluntary Contributions by States», p.p. 65-66), che può essere consultato presso il sito delle Nazioni Unite: www.un.org/icty/basic/year-book/i994/year-94.htm.

N. 51. Conf. C. Black, "The International Criminal Tribunal: Instrument of Justice?" cit., p.p. 109-10,

N. 52. «We benefited from the strong support of concerned governments and dedicated individuals such as Secretary Albright. As the permanent representative to the United Nations, she had worked with unceasing resolve to establish the Tribunal. Indeed, we often refer to her as the «Mother of the Tribunal». (Conf. C. Black, "The International Criminal Tribunal: Instrument of Justice?" cit., p. 109).

N. 53. Citato in C. Black, "The International Criminal Tribunal: Instrument of Justice?" cit., p. 110.

N. 54. Conf P. P. Portinaro, "Introduzione" a A. Demandt (a cura di), "Processare il nemico" cit., p.p. XII-XIII.

N. 55. Conf. O. Kirchheimer, "Politische Justiz", Europäische Verlaganstalt, Frankfurt a. M., 1981.

N. 56. Conf. *ibid.*, p.p. 607-8.

N. 57. Conf. "Statuto di Roma della Corte penale internazionale", in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 1, p.p. 25-95- Sul

tema si veda G. Vassalli, "Statuto di Roma. Note sull'istituzione di una Corte Penale Internazionale", ivi, p.p. 9-24. Per un'ampia informazione e documentazione si può consultare il sito Internet delle Nazioni Unite: www.un.org/law/icc/

N. 58. Conf. H. Bull, "The Anarchical Society" cit., p. 89.

N. 59. Nel marzo 2000 il Tribunale dell'Aia ha condannato a 45 anni di carcere il generale croato-bosniaco Tihomir Blaskic. A Zagabria migliaia di croati hanno inscenato una dimostrazione di protesta davanti all'Ambasciata degli Stati Uniti, paese evidentemente ritenuto responsabile sul piano politico dell'attività repressiva del Tribunale (conf. "Protest in Zagreb", in «International Herald Tribune», 7 marzo 2000, p. 7).

N. 60. Conf. H. Bull, "The Anarchical Society" cit., p.p. 162-83, che rivendica con forza l'importanza della diplomazia per il mantenimento dell'ordine mondiale.

N. 61. Conf. A. Baldassarre, "Ma non può esserci la polizia del mondo" cit., p. 73.

N. 62. Finora solo sei Stati hanno ratificato lo Statuto approvato a Roma nel luglio 1998: il Brasile, le Isole Figi, l'Italia, Trinidad-Tobago, San Marino e il Senegal. Se almeno sessanta paesi non lo avranno ratificato entro il 31 dicembre 2000, lo Statuto decadrà.

N. 63. Conf. "Statuto di Roma della Corte penale internazionale" cit., p. 34.

N. 64. Conf. *ibid.*, p. 87.

N. 65. Si veda il recente contributo di E. Santoro, "Carcere e società liberale", Giappichelli, Torino 1998.

Capitolo quinto

LE CONSEGUENZE DELLA GUERRA

1. "Una guerra efficace?"

La guerra non può essere valutata soltanto - e neppure principalmente - sulla base dei suoi titoli iniziali di legittimità giuridica o etica. Una guerra in partenza illegale o immorale, si è sostenuto, può assumere plausibilità in virtù dei suoi risultati pratici e per questa via riacquistare un'ampia legittimità etico-giuridica. E' stato per primo Norberto Bobbio a sostenere che la guerra per il Kosovo doveva essere giudicata anzitutto dal punto di vista dei suoi effetti, misurando la sua efficacia rispetto ai suoi obiettivi dichiarati: porre fine alla «pulizia etnica» nei territori della ex Jugoslavia, restituire agli abitanti del Kosovo condizioni di vita civile e democratica, riportare l'ordine e la pace nei Balcani.

Secondo Bobbio si poteva, anzi si doveva, ritenere che l'attacco della Nato contro la Federazione Jugoslava fosse un illecito internazionale. Ed era giusto addirittura deplorare la «guerra dal cielo» degli Stati Uniti - uno dei pochi paesi al mondo a non avere mai subito un bombardamento aereo - come un atto di viltà (1). E si poteva anche sottolineare l'arcaico aspetto di «guerra santa», di «nuova crociata», che la guerra della Nato presentava a causa della sua forte motivazione ideologica. Ma se, alla fine, fosse risultato che la guerra illegale era stata comunque una guerra efficace, allora avremmo dovuto mettere da parte ogni formalismo giuridico ed ogni scrupolo morale e manifestare realisticamente ancora una volta la nostra riconoscenza agli Stati Uniti (2).

In questa linea Giancarlo Bosetti ha sostenuto che, al di là dei suoi aspetti giuridicamente e moralmente inquietanti, la guerra della Nato - e dell'Italia - contro Milosevic si è rivelata una iniziativa opportuna. Nel fare la guerra gli Stati Uniti hanno ancora una volta sostituito un'Europa

priva di identità e di volontà politica ed hanno così «tamponato» la sua fragilità in termini militari e di politica estera. La Nato ha fatto quello che l'Europa avrebbe dovuto fare per prima e forse da sola: si è opposta con successo al disegno criminale di un dittatore nazionalista che poneva a rischio, come in altri tempi altre dittature, la pace europea e l'ordine mondiale. L'impresa bellica è stata dunque efficace e giusta (3).

In linea di principio si può concordare con l'impostazione di Bobbio e di Bosetti, anche se non, dal mio punto di vista, con le conclusioni cui essi approdano. Una riflessione realistica sulla «guerra umanitaria» deve impegnarsi in un esame degli effetti politici che essa ha prodotto, andando al di là della critica delle sue motivazioni etiche e dei suoi aspetti di illegalità internazionale. E deve non solo tentare un'analisi dell'efficacia - o dell'inefficacia - che essa ha mostrato nel teatro dello scontro diretto, ma misurare l'impatto che ha avuto e che potrà avere in un prossimo futuro sugli equilibri politici regionali e su quelli internazionali (4). Ciò che da un punto di vista realistico conta soprattutto, come abbiamo visto, sono i processi di concentrazione e di distribuzione internazionale delle risorse collettive e, fra queste, anzitutto della risorsa costituita dal potere stesso.

E' perciò importante analizzare in primo luogo le dirette conseguenze che i 78 giorni di bombardamenti e la successiva occupazione militare hanno prodotto nel Kosovo. Occorre chiedersi non solo se l'intervento ha messo fine alle violenze della «pulizia etnica» e ha restituito una patria e una vita civile alle centinaia di migliaia di profughi, ma soprattutto quali effetti di dislocazione del potere internazionale esso ha prodotto nei territori della ex Jugoslavia. E occorre tentare di capire quali effetti di lungo periodo la guerra potrà avere nell'intera regione balcanica: l'area che la guerra avrebbe dovuto pacificare e stabilizzare, soddisfacendo le diffuse aspettative di autonomia politica e di integrità territoriale minacciate dalle dirompenti tensioni nazionalistiche.

In secondo luogo è importante vagliare gli effetti che l'iniziativa militare della Nato, sotto la guida degli Stati Uniti, ha avuto sulla fragile e complessa struttura politico-militare dell'Europa. Può essere utile analizzare le reazioni che l'opinione pubblica dei maggiori paesi europei, inclusa l'Italia, ha manifestato nei confronti dell'egemonia politica e militare esercitata dagli Stati Uniti durante la guerra. Il

dopoguerra sembra aver messo in evidenza la difficoltà che alcuni paesi europei hanno incontrato - e incontrano tuttora - nel tentativo di far convivere l'unilateralismo strategico degli Stati Uniti con le dinamiche dell'integrazione regionale. In questo quadro, come vedremo, la posizione italiana presenta alcune caratteristiche molto particolari.

In terzo luogo sarebbe utile esaminare le reazioni del mondo non occidentale di fronte alla dimostrazione di potenza che l'Alleanza Atlantica e gli Stati Uniti hanno offerto nei Balcani. Le modalità della guerra e i suoi esiti politico-militari hanno mostrato che i paesi occidentali oggi dispongono di un'assoluta supremazia economica, tecnologica e militare, alla quale "rebus sic stantibus" nessuno è in grado di opporsi. Anche grandi potenze nucleari e demografiche come la Russia, l'India e la Cina, che hanno esplicitamente e talora fermamente condannato l'intervento della Nato, lo hanno fatto con un linguaggio molto prudente. Erano consapevoli dei rischi che un'opposizione che alludesse minimamente ad una possibile reazione militare avrebbe comportato. La proiezione offensiva della Nato, la sua nuova filosofia dell'ingerenza umanitaria e soprattutto la sua rivendicazione di un "ius ad bellum" non subordinato al diritto internazionale sono state altrettante manifestazioni della consapevolezza che gli Stati Uniti e la Nato hanno della propria invincibilità militare.

E tuttavia proprio questa inedita concentrazione del potere internazionale potrebbe rappresentare un fattore di instabilità: all'unilateralismo egemonico degli Stati Uniti, come ha sostenuto Samuel Huntington, non corrisponde una struttura perfettamente unipolare del mondo. Certo, ampie aree del pianeta - a cominciare dal continente africano e da larghe fasce del subcontinente latinoamericano - sono costrette ad assistere impotenti alle gesta altrui, legittimando con il silenzio il fatto compiuto. Ma le forti tensioni politiche e diplomatiche che l'offensiva degli Stati Uniti ha provocato, e continua a provocare, nel continente euroasiatico non sembrano destinate ad essere riassorbite rapidamente e in modo indolore. In quest'area ci sono potenze regionali che, anche se non sono state investite dal conflitto, avvertono come un'oscura minaccia per la loro integrità la soverchiante potenza dell'«ultimo» impero mondiale.

Questo vale anzitutto, come vedremo, per la Russia, che si sente

minacciata ed accerchiata, anche per la contiguità geopolitica del teatro della guerra, dalla presenza militare della Nato. E vale per l'India e, soprattutto, per la Cina, che ha reagito con fermezza all'iniziativa militare della Nato, in particolare dopo il bombardamento dell'ambasciata cinese di Belgrado del 7-8 maggio 1999. E non va dimenticata, infine, la variabile del terrorismo internazionale - del "global terrorism", come ormai si usa dire - che la prova di forza della Nato ha radicalizzato nella sua sanguinosa avversione contro «l'imperialismo americano». Non è un caso che gli Stati Uniti siano sempre più oppressi dall'incubo del terrorismo, della vendetta di quei "rogue States" che essi stessi hanno contribuito a etichettare come tali, ad emarginare dal mondo civile, a fare oggetto di ritorsioni economiche e militari in aperto dispregio del diritto internazionale. E dai quali ora pensano di potersi difendere con il costoso e pericoloso strumento di un nuovo scudo antimissilistico.

*

2. "Camp Bondsteel".

Almeno a partire dal Congresso di Berlino, e cioè dalla fine dell'Ottocento, c'è stata una notevole regolarità negli effetti che gli interventi delle potenze occidentali hanno prodotto nei Balcani.

Normalmente, come abbiamo visto, questi interventi hanno esasperato l'etno-nazionalismo balcanico dando forza alle sue frange estremistiche, hanno causato un'ulteriore frammentazione dei gruppi politici lacerandone i rapporti culturali e territoriali, hanno aggravato le condizioni di povertà delle popolazioni e la dipendenza delle loro economie dall'esterno. Ed hanno asservito gli Stati balcanici alla logica della competizione imperiale che ha dominato la «questione d'Oriente», dalla dissoluzione dell'Impero ottomano all'invasione italiana e tedesca degli anni quaranta del ventesimo secolo.

Anche il primo intervento della Nato nei territori della ex Jugoslavia ha confermato questa regolarità induttiva: la "pax americana" di Dayton, non diversamente dalle varie pacificazioni imperiali imposte dalla Russia zarista o dall'Austria asburgica, ha avuto

come effetto finale il controllo politico-militare dell'area di intervento da parte delle potenze intervenute.

L'intera regione bosniaca è già da cinque anni occupata da contingenti militari della Nato, solo formalmente dipendenti dalle Nazioni Unite.

L'economia della regione dipende dall'assistenza economica occidentale che vi ha introdotto persino strutture commerciali - compresi enormi supermercati sostenuti da capitale straniero e spesso controllati da organizzazioni mafiose - estranee al contesto economico-culturale del paese (5). Le tensioni etniche sono tuttora elevate e le condizioni economiche, nonostante i quasi diecimila miliardi di lire profusi nella regione dai paesi occidentali, restano molto precarie (6).

Anche l'ingerenza umanitaria nella guerra per il Kosovo, almeno a giudicare dalle conseguenze immediate dell'intervento militare e dagli eventi che sono seguiti nei primi otto mesi del dopoguerra, non sembra discostarsi dal quadro tradizionale. La cartografia imperiale di Rambouillet, con la sola esclusione della diretta presenza delle forze della Nato in Serbia e in Montenegro, è stata imposta alla Federazione Jugoslava con la forza delle armi. Sotto le vesti formali di una amministrazione provvisoria da parte delle Nazioni Unite, il Kosovo è stato sottoposto al protettorato militare della Nato, e cioè, in pratica, delle cinque potenze che si sono maggiormente impegnate nell'attività bellica, anzitutto degli Stati Uniti, con la pittoresca presenza anche di un esiguo nucleo di soldati russi.

La risoluzione 1244, del 10 giugno 1999, con la quale il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha ratificato il fatto compiuto della guerra e dei suoi risultati, ha dato veste protocollare alla profonda ambiguità della «cartografia imperiale» di Rambouillet. Le potenze occidentali si sono ben guardate dal riaffermare in linea generale il principio della autodeterminazione dei popoli e il diritto alla secessione delle minoranze etnico-culturali: entrambi troppo carichi di rischi per la stabilità del mondo e per di più incompatibili con la teoria dell'universalità dei diritti dell'uomo. Era del resto necessario concedere un omaggio formale alla diplomazia russa e alle richieste cinesi: occorreva ripetere la formula rituale dell'autonomia del Kosovo entro la Federazione Jugoslava - rifiutando quindi l'ipotesi dell'indipendenza - e

del carattere libero, democratico e multietnico delle istituzioni politiche cui si intendeva dar vita (7).

Appena coperto dal formalismo diplomatico c'era tuttavia ben altro: sin da Rambouillet l'amministrazione statunitense aveva riconosciuto come legittime le aspirazioni indipendentistiche dell'U.Ç.K. e si era impegnata a favorire l'ascesa al potere dei suoi leader entro le strutture politiche del dopoguerra, contribuendo alla definitiva emarginazione di Ibrahim Rugova e dell'ala moderata e democratica del nazionalismo albanese. E' questa linea, nonostante le dichiarazioni formali di segno opposto, che verrà seguita nel dopoguerra dalle autorità della Kfor e dell'amministrazione civile, diretta per conto delle Nazioni Unite, e senza la partecipazione dei serbi, dal francese Bernard Kouchner (8).

Questa doppiezza, assieme all'exasperazione dei sentimenti di ostilità e di vendetta provocati dalla guerra, è all'origine della situazione di anarchia, di violenza e di paura che si è stabilizzata nel Kosovo nonostante la presenza dei quasi quarantamila soldati della Kfor e della (gracile) struttura dell'amministrazione civile. La «pulizia etnica» non è stata fermata dall'intervento umanitario della Nato: ha cambiato direzione. Nel dopoguerra la violenza della maggioranza albanese - come ha confermato lo stesso ministro italiano Dini (9) - si è abbattuta sui serbi e sui rom che non avessero ancora deciso di scegliere (o non avessero potuto scegliere) la via dell'emigrazione. Secondo un rapporto dell'Osce, la violenza, le molestie, la discriminazione e l'intimidazione praticate impunemente contro le minoranze etniche sono state in Kosovo, per molti mesi, una realtà quotidiana (10). La mafia albanese ha colonizzato il territorio kosovaro e il suo giro di affari si aggirerebbe attorno agli otto miliardi di dollari (il triplo del prodotto interno lordo albanese). Nel Kosovo «liberato», hanno riferito i giornalisti Paolo Rumiz e Pietro Del Re, molte donne kosovare, quando escono dalla propria abitazione, temono che i banditi albanesi di Tirana e Durazzo le rapiscano per inserirle nel traffico internazionale della prostituzione (11). Per questa ragione ci sono famiglie che, dopo essersi ricostruita la casa, pensano di nuovo a espatriare. Marco-Antonio Gramegna, che per conto dell'International Organization for Migration, di Ginevra, indaga sullo sfruttamento sessuale in Kosovo, ha scritto che "la stessa Pristina è diventata un centro di prostituzione, dove affluiscono ucraine,

moldave, russe e rumene, grazie alla presenza di un gran numero di soldati della Kfor e dei funzionari delle Nazioni Unite. E' un mercato in piena espansione" (12).

Nella capitale del Kosovo, Prishtina, vivevano prima della guerra trentamila serbi: dopo la guerra ne sono rimasti poche centinaia.

Complessivamente, a partire dalla fine della guerra, oltre 170 mila persone, in larga maggioranza serbi e rom, hanno abbandonato il Kosovo, rifugiandosi prevalentemente in Serbia, nella zona di Kraljevo. Questo significa che è fuggito l'87 per cento della popolazione non albanese del Kosovo (13). Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, la popolazione serba residente in Kosovo si è ridotta a circa 65 mila unità dalle originarie 250 mila. A tutto ciò va aggiunto che, secondo dati forniti dalla Kfor, fra il luglio e l'ottobre del 1999 in Kosovo sono state assassinate 360 persone. Di queste oltre il 35 per cento erano serbi e circa il 38 per cento di etnia albanese. Una larga parte dei kosovaro-albanesi sono stati eliminati o dall'U.Ç.K., perché considerati spie, oppure da altri gruppi in scontri di potere interni alla guerriglia (14).

Nei mesi successivi alla fine della guerra l'U.Ç.K. si è trasformato in una struttura di gestione politico-militare del territorio - il cosiddetto «Governo provvisorio del Kosovo» - senza aver ottemperato all'obbligo di disarmarsi, salvo l'abbandono degli armamenti pesanti, ormai non più utilizzabili. Questo «governo provvisorio», pur conservando rapporti con il mondo delle mafie balcaniche ed europee che trafficano in eroina (15), opera in parallelo con le molte agenzie civili e militari delle forze di occupazione ed è trattato come un importante interlocutore. Questa prassi non solo viola la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma legittima di fatto un'organizzazione che si batte per un definitivo distacco dell'intero territorio del Kosovo dalla Serbia e a questo fine soffiava sul fuoco dell'odio e della vendetta (16). A partire dal gennaio 2000 l'U.Ç.K. è riuscito persino ad infiltrarsi nei territori della Serbia meridionale, in prossimità del confine amministrativo con il Kosovo, assumendo il nome di Esercito di Liberazione del Kosovo orientale e ingaggiando scontri a fuoco con la polizia serba (17). L'obiettivo è sottrarre alla Serbia i tre principali comuni serbi, a maggioranza albanese, in prossimità del confine nord-orientale del Kosovo: Presevo, Medvedja e Bujanovac (per questo i guerriglieri

indipendentisti usano la sigla U.C.P.M.B.).

Emblematica dell'instabilità dell'intera regione può essere considerata l'esplosione di violenza che a partire dal febbraio 2000 ha investito Kosovska Mitrovica, la sola città del Kosovo dove è ancora presente una consistente "enclave" di serbi (oltre diecimila). L'imponente massa di kosovaro-albanesi che in febbraio ha più volte assediato e minacciato di morte i serbi arroccati oltre il fiume Ibar, a stento protetti da contingenti della Kfor, era stata istigata e mobilitata da esponenti dell'U.Ç.K. Su di essi e non sui serbi, ha sostenuto l'italiano Mario Morcone, amministratore di Mitrovica per conto delle Nazioni Unite, contraddicendo le dichiarazioni del generale Wesley Clark, ricade la responsabilità dei gravissimi incidenti. La scintilla della spirale di violenza omicida, che è poi sfociata nello scontro di massa fra le due etnie, è stata provocata da un attentato, quasi sicuramente opera dell'U.Ç.K., che è costato la vita a due civili serbi (18). E' difficile non riconoscere che la responsabilità iniziale di tutto questo ricade sulle potenze occidentali - in verità, assai più sugli Stati Uniti che sui membri europei della Nato - che hanno perseguito una strategia di tacita intesa con i gruppi estremistici kosovaro-albanesi.

Questa strategia porterà inevitabilmente alla separazione del Kosovo dalla Serbia e ciò implicherà la totale cacciata dei serbi da quella che essi considerano, a torto o a ragione, la «culla» della loro civiltà. E al vertice del nuovo Stato balcanico si installerà l'élite politica, corrotta e antidemocratica, dell'U.Ç.K., che non governerà il paese con metodi migliori rispetto a quelli delle odiate autorità serbe.

Anche senza tener conto dell'emigrazione di centinaia di migliaia di kosovaro-albanesi, indirettamente provocata dai bombardamenti della Nato - ma la cui responsabilità immediata ricade sulla spietata ritorsione delle milizie serbe - si può dunque affermare che la guerra non ha tenuto fede ai suoi impegni «umanitari». Le due principali promesse di questa guerra - la cessazione delle violenze etniche e l'avvio di un'esperienza democratica in Kosovo e nell'intera Federazione Jugoslava - non sono state mantenute. Al contrario, anche in Kosovo si sono puntualmente verificati gli effetti tradizionali degli interventi armati delle potenze occidentali nei Balcani: l'exasperazione delle tensioni etniche, il rafforzamento dei gruppi estremistici e antidemocratici, l'ulteriore frammentazione delle strutture politiche, la

loro subordinazione alle strategie dell'Occidente, la devastazione culturale, la povertà.

La «ricostruzione» del Kosovo e delle altre regioni colpite dalla guerra è molto probabilmente destinata, nonostante la retorica del «piano Marshall per i Balcani», ad aggravare ulteriormente questo quadro, introducendo, come già è avvenuto in Bosnia-Erzegovina, elementi di contaminazione culturale, di subordinazione economica e finanziaria - in Kosovo, come è noto, è già stato introdotto il marco tedesco come moneta ufficiale - e di dipendenza politica (19). Per molti aspetti si può dunque prevedere che la ricostruzione non avrà effetti meno devastanti delle distruzioni provocate dalla guerra.

La Serbia è stata esclusa dai progetti e dai finanziamenti stanziati per la ricostruzione, in attesa che il regime di Milosevic venga eliminato o abbattuto con la forza. E a questo fine gli Stati Uniti stanno usando con grande spregiudicatezza mezzi di pressione politica, economica e comunicativa. La "pax americana", come ha ripetuto Madeleine Albright (20), esige l'isolamento totale della Serbia sconfitta ed economicamente annichilita e, al suo interno, la destituzione di Milosevic e la sua consegna al Tribunale dell'Aia. Ma, in attesa che questo accada - e posto che mai accada - l'intera area regionale appare molto lontana da una situazione di equilibrio. Basti pensare al Montenegro, alla Voivodina, alla Macedonia, alla Bosnia e alla stessa Serbia che non ha alcuna intenzione di rinunciare al suo legame storico con il Kosovo, e si mostra pronta a reagire alle provocazioni dell'U.Ç.K. lungo il confine nord-orientale del Kosovo (21).

D'altra parte, la nascita di un Kosovo indipendente sotto il protettorato della Nato, che appare ormai come l'esito più probabile dell'ambigua strategia statunitense, è destinata a rafforzare il movimento per la «Grande Albania» e a rimettere in discussione tutte le frontiere della regione, scatenando una nuova ondata di violenze e di instabilità politica.

Il Vertice per un Patto di stabilità nei Balcani, che si è tenuto a Sarajevo nel luglio del 1999, con la partecipazione del presidente Clinton e dei massimi esponenti dei paesi della Nato e dell'Europa sud-orientale, ha celebrato la vittoria personale del presidente americano ed ha confermato la volontà degli Stati Uniti di fare del Kosovo una propria, stabile base di controllo dell'intera area balcanica.

Durante un successivo viaggio nei Balcani il presidente Clinton ha ribadito questi propositi visitando Camp Bondsteel, nei pressi di Urosevac, nell'area centro-orientale del Kosovo.

Camp Bondsteel è la più grande base militare che gli Stati Uniti abbiano costruito dopo la guerra del Vietnam ed è costata sinora quasi quaranta milioni di dollari. Può ospitare in alloggi molto comodi circa cinquemila militari, è fornita di un eliporto dove stazionano anche elicotteri da combattimento, inclusa una dozzina di "Apaches", e verrà presto dotata di una pista di atterraggio. Copre una superficie di tre chilometri quadrati e include un "fitness center", un campo sportivo, una biblioteca, due cappelle e, naturalmente, un "Burger King". Oltre che attrezzatissima, la base americana è ultra-fortificata e sicura: è stata costruita a tempo di record su un altipiano artificiale, ottenuto spianando tre intere colline, un tempo coltivate a frumento (22).

E' inevitabile che questa fortezza eretta nel cuore del Kosovo appaia alla maggioranza dei suoi abitanti come l'emblema smagliante del successo di una guerra voluta dagli Stati Uniti in nome della protezione universale dei diritti dell'uomo e delle libertà democratiche. Qualche settimana dopo la visita di Clinton è però accaduto che un giovane sergente di stanza a Camp Bondsteel abbia stuprato e ucciso una bambina albanese di undici anni, Merite Shabiu: il sergente americano verrà naturalmente processato, presso una base militare americana, da una corte militare americana (23).

*

3. "La dottrina Scognamiglio".

Secondo alcuni osservatori europei, come abbiamo visto, la ragione principale che ha spinto gli Stati Uniti a fare guerra alla Federazione Jugoslava è stata la volontà di interferire negativamente nel processo di integrazione politica dell'Europa. L'amministrazione statunitense si sarebbe ispirata alla «dottrina Brzezinski», per la quale il sistema di sicurezza europeo deve coincidere senza residui con quello degli Stati Uniti, in modo che l'Europa resti «la testa di ponte americana» sul continente euro-asiatico. La stessa metamorfosi della

Nato in senso proiettivo ed offensivo sarebbe stata motivata da questo piano strategico degli Stati Uniti: impedire che l'integrazione politica dell'Europa, sommandosi all'integrazione economico-finanziaria, porti ad una divaricazione delle sponde atlantiche e ad una autonomizzazione delle strategie politico-militari dell'Europa rispetto a quelle degli Stati Uniti.

Si accetti o meno questa interpretazione, è difficile dubitare del fatto che la guerra per il Kosovo ha visto gli Stati Uniti impegnati in una conduzione unilaterale del conflitto: entro i comandi della Nato sono sempre prevalse le scelte degli Stati Uniti, a cominciare dalla opzione per la «guerra dal cielo», dalla scelta degli obiettivi dei bombardamenti e dalla loro inflessibile continuità. E' persino accaduto che gli obiettivi delle operazioni militari nelle quali erano impegnati gli aerei o i missili statunitensi più sofisticati restassero segreti anche per i partner della Nato, inclusa la Gran Bretagna (24). Del resto, come è noto, il contributo militare complessivo offerto dai paesi europei durante la guerra non ha raggiunto il venti per cento del totale, ed è stato un contributo di basso profilo tecnologico (25). Per un altro verso, però, la diplomazia statunitense ha operato con tutta la prudenza necessaria per assicurarsi il consenso e la collaborazione, per quanto poco rilevante dal punto di vista militare, dei paesi europei.

Salvo l'opposizione della Grecia che sin dall'inizio ha rifiutato di partecipare alla guerra, e salvo qualche blanda riserva della Germania e dell'Italia, gli europei si sono adeguati alla volontà degli Stati Uniti, quasi avessero collettivamente introiettato la «dottrina Brzezinski». E lo hanno fatto sia all'interno delle strutture decisionali della Nato, sia attraverso decisioni autonome, assunte dagli organi dell'Unione Europea, come è stato il caso delle sanzioni economico-finanziarie e in particolare dell'embargo petrolifero contro la Federazione Jugoslava. E' vero che in alcuni momenti sono affiorate delle riserve critiche: francesi ed italiani hanno cautamente rilevato che una parte delle operazioni militari decise dal generale Wesley Clark si ponevano al di fuori del quadro delle regole e delle procedure della Nato (26). Ma in nessun momento l'unità politica delle forze atlantiche è sembrata incrinarsi, come forse avrebbe sperato il regime iugoslavo. Gli elogi che Clinton ha rivolto al presidente del consiglio italiano Massimo D'Alema - «Massimo è una roccia di fedeltà» - li avrebbero meritati tutti i leader

dei 19 paesi della Nato, con in testa ovviamente Tony Blair.

E tuttavia, a partire dalla conclusione del conflitto, un crescente disagio serpeggia nei rapporti fra gli Stati Uniti e l'Europa, e il disagio sembra un lascito diretto della «guerra umanitaria» (27). Gli europei si sono accorti che al loro accresciuto peso economico e finanziario e ai progressi compiuti sul terreno dell'integrazione economica non corrisponde una loro equivalente capacità militare. Per decenni, salvo le resistenze della Francia gollista e neogollista, essi hanno delegato agli Stati Uniti la funzione di rappresentare l'Occidente sul terreno della politica estera e della difesa, ponendosi sotto l'ombrello nucleare saldamente impugnato dagli Stati Uniti. Se ci sono state tensioni transatlantiche, queste hanno riguardato essenzialmente le politiche commerciali e finanziarie, e sono state sempre superate senza gravi traumi. E non è un caso che il processo di integrazione europea si sia sviluppato sinora - si pensi in particolare ai trattati di Schengen e di Maastricht - assai più sul terreno economico-finanziario che non su quello, assai più delicato, della politica estera e della difesa, che è rimasto presidio esclusivo dell'alleato americano.

Una delle conseguenze della guerra per il Kosovo è la convinzione diffusa fra i governi europei che l'Europa deve sviluppare delle proprie capacità strategiche sul terreno della difesa, del comando militare e dello spionaggio informatico. Prendendo esempio dagli Stati Uniti, l'Europa deve convertire le sue forze militari, tradizionalmente statiche e difensive, in corpi capaci di rapide e dinamiche missioni offensive, come quelle che si sono svolte nella guerra per il Kosovo: questa convinzione è condivisa persino dalla Gran Bretagna, nonostante la tradizionale, profonda ambiguità delle sue relazioni con l'Europa continentale (28). Javier Solana, che dopo la conclusione della guerra ha lasciato il posto di Segretario generale dell'Alleanza Atlantica per assumere quello di Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Europa (Pese), si è prontamente impegnato in questa direzione. La crisi del Kosovo, ha dichiarato Solana, "è stata un campanello d'allarme per i leader europei e per l'opinione pubblica europea. Ha mostrato le gravi insufficienze delle capacità militari dei singoli paesi europei e dell'Europa unita. Gli europei sono in grado di produrre soltanto una modesta frazione delle potenzialità militari necessarie per progettare e realizzare le forze militari con le quali

affrontare le sfide presenti e future alla sicurezza collettiva. [...] Non abbiamo l'ambizione di fondare una nuova alleanza militare che sia in competizione o intenda sostituire la NATO. Il nostro è uno sforzo positivo di svolgere una funzione più consapevole e responsabile" (29).

Anche il nuovo segretario dell'Alleanza Atlantica, nominato in sostituzione di Javier Solana, George Robertson, ha riconosciuto che nonostante gli ingenti investimenti militari dei paesi europei - complessivamente corrispondenti a circa il 60 per cento di quelli statunitensi - il loro potenziale militare non arriva al 10 per cento di quello degli Stati Uniti. Da qui l'imperativo assoluto per l'Europa unita di dotarsi di un proprio efficiente e moderno «esercito europeo» (30).

Sulla base di queste premesse, nel corso di una serie di riunioni dei ministri degli Esteri e dei ministri della Difesa dell'Unione europea, è stata progettata e poi deliberata ad Helsinki nel novembre del 1999 la costituzione di un corpo d'armata europeo formato da 40-60 mila uomini.

Il corpo dovrà essere operativo entro il 2003. Ma, ecco un punto centrale: la nuova forza militare sarà «separabile», ma non sarà in alcun modo «separata» dalla Nato. L'intervento del corpo militare europeo sarà effettivamente autonomo solo nei casi in cui la Nato decida di non intervenire, lasciandone il compito all'Europa. Al vertice di questa nuova struttura ci sarà Javier Solana, che assumerà anche le funzioni di Segretario generale dell'U.E.O., la vecchia e ormai atrofica alleanza difensiva che ha unito per decenni i maggiori paesi dell'Europa occidentale e che è ormai destinata ad essere smantellata.

L'accordo di Helsinki dovrebbe dunque diventare per la difesa europea qualcosa di molto simile a quello che Maastricht è stato per la moneta europea. L'accordo ha dato vita ad un'ampia struttura di organi militari ed ha definito, secondo il modello adottato a Maastricht, dei «criteri di convergenza»: si tratta di standard che serviranno sia a fissare i servizi e le spese militari ai quali ciascun paese sarà obbligato, sia a misurare i suoi progressi nel tempo. L'idea di adottare il modello di Maastricht è nata, su proposta del ministro della difesa italiano, Carlo Scognamiglio, al vertice anglo-italiano del luglio 1999 ed è stata poi accettata dai francesi e infine fatta propria dai ministri della Difesa dell'Unione europea (31).

Gli europei, a cominciare da Solana, si sono affrettati a dichiarare

che il progetto di una difesa europea è concepito per rinforzare il «pilastro europeo» dell'Alleanza Atlantica, che esso corrisponde a previsioni della Nato stessa e che sarà inserito entro le strutture già definite a questo fine dal "new strategic concept" approvato a Washington (32). Per parte sua Tony Blair ha perentoriamente dichiarato che «la Nato resta la pietra miliare della difesa europea» (33). Ma la reazione dell'alleato statunitense, che pure durante la guerra aveva criticato i paesi europei per la loro insufficiente preparazione militare, non ha tardato a farsi sentire. Il vicesegretario di Stato americano, Strobe Talbott, ha messo in guardia gli alleati contro il pericolo che il nuovo progetto militare europeo finisca per minare la compattezza della Nato e per danneggiare i membri della Nato che non appartengono all'Unione Europea, come, oltre agli Stati Uniti e al Canada, la Turchia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Polonia, la Norvegia e l'Islanda (34).

E' evidente che le preoccupazioni degli Stati Uniti hanno fondamento soltanto in una visione rigidamente unilaterale, "à la" Brzezinski, della loro strategia egemonica. E' difficile pensare che le dichiarazioni di personaggi di provatissima fede atlantica, come Solana, Blair o Robertson, non siano sincere e affidabili. Il loro intento è senza alcun dubbio quello di raggiungere una maggiore efficienza militare dell'Europa senza incrinare il vincolo della solidarietà atlantica. Al più, c'è la volontà di rendere il rapporto di collaborazione militare con gli Stati Uniti meno asimmetrico, e quindi più dignitoso ai propri occhi e a quelli del mondo. E non ci possono essere dubbi anche sulle intenzioni e sulle finalità di quella che si potrebbe chiamare la «dottrina Scognamiglio». E' difficile pensare che per questa via l'Europa stia progettando un recupero di identità politica e, su questa base, una significativa autonomia nei confronti degli Stati Uniti. E' poco probabile che la guerra per il Kosovo possa restituire all'Europa una forte soggettività internazionale, addirittura in competizione con quella degli Stati Uniti.

Il problema dell'identità politica europea è da anni al centro di un'importante riflessione teorica, nella quale si sono impegnate alcune delle migliori intelligenze del continente, soprattutto di cultura tedesca, da Ralf Dahrendorf a Jürgen Habermas, a Fritz Scharpf. Si sono discusse le condizioni della legittimità della politica europea sia a

livello nazionale, sia a livello comunitario. E si è messo a fuoco il triplice «deficit democratico» che caratterizza l'attuale fase del processo di integrazione: la mancanza di un senso di identità collettiva degli europei, l'assenza di una comunicazione e di un dibattito politico su scala regionale, la mancanza di una struttura istituzionale europea in grado di assicurare che gli attori politici rispondano ad un elettorato europeo (35).

Ralf Dahrendorf ha identificato tre variabili che una democrazia in Europa dovrebbe riuscire a tenere in equilibrio sinergico: la produzione delle risorse economiche, la tutela dei diritti e la garanzia della lealtà politica dei cittadini. E ha denunciato lo squilibrio dovuto all'assoluto primato accordato allo sviluppo tecnologico, alla produzione e al consumo rispetto alla tutela dei diritti, alla promozione di valori politici condivisi e di un senso di appartenenza ad una «società civile europea» (36). Dieter Grimm e Richard Bellamy, fra gli altri, hanno dedicato particolare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei e all'alternativa fra una protezione affidata al diritto dei Trattati e alla prassi giudiziaria, da una parte, e, dall'altra, una tutela fondata su una Costituzione scritta (37).

L'impatto della «guerra umanitaria» sul processo di integrazione europea sembra aver avuto, con buona pace delle ottimistiche aspettative di Habermas (38), soprattutto una conseguenza: ha rimosso l'intero ventaglio tematico dell'identità politica dell'Europa e del suo sviluppo democratico.

Lo ha fatto, per dirlo rapidamente, a favore della «dottrina Scognamiglio»: accanto all'Europa di Maastricht - all'Europa della moneta e delle banche - c'è ora l'Europa di Helsinki: un'Europa che ha deciso di dare priorità alla dimensione strettamente militare. Ed è un'Europa impegnata a mettere in atto, entro la «nuova Nato» e sotto la direzione egemonica degli Stati Uniti, la strategia aggressiva del "new world order" e della "global security".

4. "Il «giro nobile dei grandi»".

L'Italia è stato il paese europeo più direttamente coinvolto nella guerra per il Kosovo, sia per la sua intensa partecipazione alle attività militari - da questo punto di vista l'Italia è stata seconda soltanto alla Francia, superando la Gran Bretagna e la Germania (39) - sia per la sua contiguità geopolitica con i territori della ex Jugoslavia. Questa contiguità ha del resto motivato lungo tutto il Novecento le particolari attenzioni che la «grande potenza» italiana ha dedicato all'altra sponda adriatica, dalla «questione di Fiume» all'occupazione dell'Albania, all'invasione della Grecia, alla rivendicazione dell'Istria, alla missione Pellicano e alla operazione Alba del 1997.

L'Italia ha partecipato alla guerra utilizzando una cinquantina di propri aerei, che hanno svolto oltre 1300 incursioni in attività difensive e offensive. E ha messo a disposizione della Nato, in particolare degli Stati Uniti, ben dodici basi militari - anzitutto la base friulana di Aviano - e i porti necessari per le venti navi impegnate in attività belliche. Sul suolo italiano sono state prese le più rilevanti decisioni tecnico-militari della guerra da parte dei quattro comandi regionali e subregionali della Nato, insediati a Vicenza e a Napoli. L'Italia ha inoltre inviato in Kosovo un contingente di militari e di forze di polizia per oltre cinquemila uomini, in aggiunta ai circa quattromila già presenti in Bosnia, in Albania e in Macedonia. Quando sarà ultimato il parziale ritiro della forza multinazionale dalla Bosnia, la presenza militare italiana nei Balcani sarà la più importante dopo quella britannica (40).

Si può dire insomma - a dispetto del basso profilo che il governo italiano ha ostentato di fronte all'opinione pubblica interna - che l'Italia ha funzionato sia come un'immensa «portaerei», sia come la sede accogliente del principale cervello pensante della guerra. Senza la collaborazione dell'Italia, come ha riconosciuto il Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, William Cohen, la guerra non sarebbe stata possibile o avrebbe dovuto assumere forme molto diverse dalla «guerra dal cielo».

Uno degli esiti immediati della guerra del Kosovo e della metamorfosi in senso espansivo e aggressivo della Nato è stato dunque l'accresciuto rilievo strategico - e quindi politico e militare - dell'Italia all'interno della Nato: sia per la sua contiguità all'area balcanica, sia per la sua proiezione mediterranea, sia, e soprattutto, per la sua piena

affidabilità politica. Il dovere di partecipare alla guerra della «nuova Nato» è stato sentito dal governo D'Alema come un imperativo strategico per un'Italia che voleva «contare come un grande paese». «Se non l'avessimo fatto», ha scritto il presidente del Consiglio italiano, "avremmo finito con l'indebolire il prestigio internazionale appena conquistato dall'Italia con l'operazione Alba. Saremmo venuti meno ad una delle funzioni che il nuovo equilibrio europeo assegna al nostro paese, quale frontiera esposta verso aree di grande turbolenza, nel Mediterraneo e nei Balcani: il ruolo di un paese chiamato a proiettare stabilità" (41).

E la partecipazione dell'Italia alla guerra per il Kosovo è stata premiata con una sua immediata promozione. Per la prima volta l'Italia è entrata a far parte, come ha scritto con soddisfazione Massimo D'Alema, del cosiddetto "Quint":

"la crisi del Kosovo ha prodotto di fatto la creazione di nuove reti di rapporti. Per esempio le teleconferenze quotidiane fra i Ministri degli Esteri di cinque paesi: Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia. Con il Kosovo noi siamo entrati in tale gruppo. Non sta scritto in nessun documento ufficiale, ma di fatto è nato attorno al Kosovo una specie di Club. [...] E' difficile definire le regole di appartenenza al giro nobile dei grandi, non esiste uno statuto. Di fatto ti rendi conto di essere entrato in una certa agenda di telefonate del presidente degli Stati Uniti" (42).

L'orgoglio patriottico del presidente del Consiglio, anche se non sembra avere molto a che fare con l'universalismo umanitario che ha motivato la guerra, è probabilmente giustificato. E tuttavia non si può dire che l'Italia sia stata coinvolta, oltre che sul piano militare, anche su quello della partecipazione politica e del consenso democratico. Come ha sottolineato con forza Ralf Dahrendorf, la guerra per il Kosovo ha avuto soprattutto un effetto sui sistemi politici occidentali: ha aggravato e messo in evidenza l'erosione delle istituzioni democratiche. Ha mostrato lo strapotere, per dirla con D'Alema, di «reti di rapporti» e di «club» transnazionali che non solo rivendicano, come ha fatto la Nato, un proprio "ius ad bellum" sottratto alle regole del diritto internazionale, ma prescindono anche dall'investitura delle assemblee rappresentative interne. In realtà la guerra per il Kosovo è stata decisa - in Italia come negli altri paesi europei - da alcune élites politico-militari

prive di un mandato democratico "ad hoc", talora operanti, come è accaduto in Italia, sulla base di un'aperta violazione della Costituzione (43). Ha scritto Dahrendorf:

"sono pochi oggi coloro che sollevano questioni di sovranità quando si tratta della Nato. Ma chi ha esattamente preso la decisione di condurre la guerra in Kosovo nel modo in cui è stata condotta? E se il popolo non avesse voluto la guerra, a quale autorità politica avrebbe potuto appellarsi per esprimere la propria volontà? Al Consiglio della Nato? O forse al governo degli Stati Uniti, confermando così la divertente battuta che poiché gli Stati Uniti esercitano il potere sul resto del mondo, il resto del mondo avrebbe il diritto di votare in occasione delle elezioni presidenziali americane?" (44)

Ma D'Alema non solo ha aderito con assoluta fedeltà alle decisioni prese, al di sopra del diritto internazionale, dal «club» dei potenti «nato attorno al Kosovo», ma ha proposto una riforma dell'ordinamento italiano in senso presidenzialistico per fare in modo che in periodo di guerra le decisioni dell'esecutivo siano sottratte «alla fragilità delle maggioranze parlamentari». In politica estera, ha sostenuto D'Alema, l'esigenza della stabilità è cruciale. Non si può rischiare una crisi di governo nel corso della guerra, anche se può essere necessario «prendere decisioni difficili da accettare per la maggioranza» (45). Questo non significa «sospendere le regole della democrazia», spiega D'Alema, perché "il rischio peggiore è stare in un paese che non conta niente, espulso dai luoghi dove si decide. Questo è un caso in cui l'eccesso di democrazia apparente ti preclude la democrazia vera, perché ti emargina dalle sedi dove si decide anche per te. [...] La delega a pochi è una condizione di funzionamento della democrazia moderna. Viviamo in un'epoca in cui il circuito delle decisioni non è più nazionale" (46).

A parte ogni possibile dissenso teorico-politico, la preoccupazione di D'Alema può sorprendere, visto che il suo governo non ha incontrato grandi difficoltà nel portare il paese alla guerra. L'orientamento bellicista del governo di centro-sinistra si è sposato con la naturale propensione filo-atlantica di una larga parte degli italiani. Questa propensione, che la vicenda del Cermis non ha incrinato, ha trovato espressione emblematica nelle migliaia di cittadini italiani che durante la guerra hanno scelto, per le loro scampagnate familiari, i verdi prati di

Aviano. Qui si poteva assistere, con innocente eccitazione tecnologica, alla partenza dalla base militare statunitense delle grandi macchine volanti portatrici di distruzione e di morte in un paese vicino.

Questo qualunquismo «postmoderno» era stato del resto favorito dai canali della televisione pubblica e privata che si erano impegnati in una ripetizione ossessiva - quasi subliminale - della motivazione umanitaria, corredata dalle immagini delle (autentiche) sofferenze dei profughi kosovari e delle atrocità della guerra civile. L'effetto subliminale della comunicazione televisiva ha raggiunto il suo culmine quando sono state trasmesse le immagini degli intimi abbracci riservati dal più famoso comico italiano al presidente Clinton, sorprendentemente invitato a Firenze per partecipare a un convegno della socialdemocrazia europea sulla «terza via» di Anthony Giddens e Tony Blair.

Si può dunque ritenere che una conseguenza della «guerra umanitaria», accanto all'affiliazione del governo italiano all'esclusivo «giro nobile dei grandi», sia stato l'ulteriore radicamento dell'atlantismo nella sensibilità di una larga maggioranza degli italiani. Fabio Mini ha sostenuto, a mio parere non a torto, che prima di essere un'adesione motivata alle ragioni di un'alleanza politico-militare, l'atlantismo degli italiani è oggi una sorta di stato mentale, di condizione esistenziale che va molto al di là dello stesso favore con cui essi guardano alla prospettiva dell'integrazione europea (47). Si tratta di una convinzione emotiva, per dir così, difficilmente negoziabile in una discussione razionale sui vantaggi e sugli svantaggi della permanenza dell'Italia all'interno della «nuova Nato» e della presenza delle basi americane sul suolo «europeo» dell'Italia (48). E' noto del resto che l'Italia è l'unico paese europeo che, dopo la fine della guerra fredda, non abbia concordato con gli Stati Uniti il ritiro di una minima parte dei suoi contingenti militari.

La guerra per il Kosovo ha confermato che la maggioranza degli italiani è sempre più attratta entro la prospettiva di un'Italia che, grazie al suo ingresso in Europa e alla sua presenza nei grandi consessi internazionali - economici, politici e militari - ha un ruolo «globale» da svolgere assieme alle altre grandi potenze del pianeta. E' un'Italia in linea con la strategia statunitense del "new world order" e della "global security" e che è perciò perfettamente a suo agio entro la «nuova Nato»

e pronta a voltare le spalle alla sua storia e alle sue radici mediterranee.

Ciò che sembra contare per la maggioranza degli italiani, come per Massimo D'Alema, è che nei Balcani sventoli la bandiera italiana e che aziende italiane partecipino alla ricostruzione del dopoguerra, in qualche modo imbrigliando l'imponente flusso migratorio che attraversa l'Adriatico e invade pericolosamente la penisola. Ciò che conta è che persino nel remotissimo arcipelago indonesiano - a Timor Est - l'Italia sia presente per testimoniare la sua vocazione di potenza occidentale, libera da ogni complesso di inferiorità verso i suoi partner di prima grandezza e nello stesso tempo solidale con essi. Per questo è importante che gli insediamenti militari degli Stati Uniti e della Nato in Italia non solo non vengano ridotti o rinegoziati, ma siano al contrario potenziati. Pur restando in funzione in Italia le basi di Camp Darby, Camp Ederle, La Maddalena e Sigonella, oltre al complesso di Napoli, è stato deciso che la base Usaf di Aviano diventi una sorta di gemello funzionale della base di Bondsteel, appena costruita in Kosovo. Il progetto «Aviano 2000» di ristrutturazione e di raddoppio della base friulana costerà almeno mille miliardi, a carico della Nato, degli Stati Uniti e in parte cospicua anche del governo italiano.

Entro il duemila porterà la capienza della base dagli attuali 1700 militari a oltre tremila. L'imponente intervento servirà, come scrive con encomiabile trasparenza Domenico Pecile sul «Corriere della Sera», "a ricollocare la base Usaf, conferendole all'interno della strategia degli Stati Uniti e della Nato il ruolo di sentinella militare nei confronti non solo dei Balcani, ma più in generale del Medio Oriente" (49).

E si sono già verificati alcuni gravi atti terroristici contro le imprese italiane impegnate nei lavori di ampliamento della base (50).

*

5. "Lo specchio della Russia".

Giulietto Chiesa ha scritto che nella disintegrazione della Jugoslavia e nella umiliazione della Serbia la Russia ha visto l'immagine riflessa della propria agonia (51). Secondo Chiesa la Russia ha manifestato solidarietà nei confronti dei serbi non semplicemente per

le comuni radici etnico-religiose. Lo ha fatto perché la rapida dissoluzione della Jugoslavia post-titoista ha infranto i sogni di un possibile riscatto della potenza russa dall'attuale collasso economico e politico. L'effetto traumatico è stato prodotto dalla percezione che il destino della Federazione Russa non è più nelle mani dei russi: è ormai ferreamente condizionato dall'evoluzione dei rapporti di forza mondiali. E' divenuto improvvisamente chiaro che la disfatta dei serbi, come quella dei russi, dipende da un unico fattore «esterno». Questo fattore è l'assoluta supremazia di una potenza mondiale - gli Stati Uniti d'America - che un tempo l'Unione Sovietica fronteggiava da pari a pari e che ora la Russia non riesce minimamente a contrastare nel suo disegno di egemonia mondiale.

La metamorfosi della Nato e la sua estensione verso Est sono destinate a fare terra bruciata attorno alla Federazione Russa, aggregando i pezzi sparsi del mosaico ex-sovietico in un assetto del continente euroasiatico profondamente mutato rispetto alla geografia politica di Jalta. L'Europa occidentale stessa, contro la logica del processo di integrazione regionale, è stata bruscamente riportata alla funzione di testa di ponte della supremazia americana nel bicontinente euro-asiatico. E persino la rete delle istituzioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite, è stata scompaginata ed emarginata, con il risultato di mortificare il residuo prestigio internazionale della Russia, ancorato al suo potere di veto entro il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (52).

Questa chiave di lettura è suggestiva ed aiuta a capire, almeno in parte, il comportamento della diplomazia russa durante la guerra per il Kosovo.

Non c'è dubbio che la prima conseguenza della guerra è stata in Russia una forte ondata di anti-americanismo che ha avuto il suo riverbero immediato nella sparatoria di fronte all'ambasciata statunitense di Mosca. Il «Centro russo di studi sull'opinione pubblica» ha accertato che la guerra della Nato ha generato in una larga maggioranza di russi reazioni di disillusione, di paura e di rancore, sentimenti che Aleksandr Solzenicyn ha espresso con il suo caratteristico timbro apocalittico (53). Si è trattato di una reazione di sgomento per l'impotenza della Russia di fronte all'esplicita richiesta di soccorso da parte dei «fratelli» serbi. E si è diffuso, nello stesso tempo,

il timore che stesse per aprirsi una nuova era di «guerra fredda», provocata da una potenza che per una tragica illusione era stata considerata amica (54). Dopo il fallimento del comunismo, i ricchi e liberi paesi occidentali si erano dichiarati pronti ad aiutare la Russia nella costruzione della democrazia e di un'economia di mercato che la salvasse dal disordine e dalla miseria in cui era sprofondata. Ma i russi oggi pensano, ha scritto Roy Medvedev, che l'Occidente li abbia derubati, indebitati e militarmente accerchiati (55).

Tutte le forze politiche rappresentate nella Duma - non solo i nazionalisti di destra e di sinistra, ma anche gli «occidentalisti» di centro - hanno preso posizione in termini molto netti contro la «guerra umanitaria» della Nato.

Questa diffusa reazione delle forze politiche e dell'opinione pubblica russa offre una chiave di interpretazione dell'affannosa e spesso goffa doppiezza diplomatica del governo di Boris Eltsin. Spiega il suo tentativo di proteggere i serbi per rispondere alle aspettative dell'opinione politica interna e, nello stesso tempo, la sua disponibilità a cedere, attraverso la connivente mediazione di Viktor Cernomyrdin, alle pressioni politiche e alle ritorsioni economiche degli Stati Uniti, onnipotenti gestori del credito internazionale del quale l'indebitatissima Russia ha un bisogno vitale. Da questo punto di vista il governo di Boris Eltsin ha offerto un contributo decisivo alla vittoria dell'Occidente, perché alla fine ha sottoscritto i risultati della guerra ed ha legittimato il protettorato della Nato in Kosovo con la sua maldestra partecipazione all'occupazione militare (di una infinitesima parte del territorio).

Questo è difficilmente contestabile, ma non è ancora tutta la verità. Non c'è fra i russi soltanto la depressione, la paura e un elementare bisogno di sicurezza. Né c'è soltanto, nel Cremlino e nella "intelligencija" moscovita, la propensione adattiva a riconoscere la sconfitta. C'è un terzo elemento, che si è fatto più evidente dopo la fine della guerra e che ha preso corpo in modo netto con il ritiro di Boris Eltsin e l'avvento al potere agli inizi del 2000 dell'ex tenente colonnello del K.G.B., Vladimir Putin: la guerra per il Kosovo ha sospinto la Russia sulla strada difficile e pericolosa del recupero del suo ruolo di grande potenza entro lo scacchiere degli equilibri planetari.

Come ha scritto Vitalij Tetrjakov, direttore dell'influente

"Nezavisimaja Gazeta", gli esiti della «guerra umanitaria» costringono la Russia a cambiare radicalmente la sua politica interna e la sua politica estera. Se intende sopravvivere alle condizioni della "pax americana", è necessario che la Russia si impegni ad esercitare nuovamente, anzitutto in termini nucleari, una funzione di deterrenza militare, puntando su un immediato ed esteso riarmo. Ma per ottenere una ripresa del potere militare e, quindi, anche di quello economico, è inevitabile l'instaurazione di un regime forte e autoritario, che combatta anzitutto la corruzione e la criminalità e metta da parte ogni illusione democratica (56)

In poche parole, ciò che si vuole è che la Russia torni a contrapporsi agli Stati Uniti e alla Nato come avrebbero fatto l'Unione Sovietica e il Patto di Varsavia, con la differenza che per vincere la nuova «guerra fredda» la Russia dovrebbe allargare il compasso delle sue alleanze strategiche per comprendere tutti i soggetti della politica internazionale non subordinati all'egemonia degli Stati Uniti, inclusi una parte dei paesi islamici. Dopo la «guerra umanitaria» la Russia non potrà dunque che essere antiamericana, antidemocratica e tendenzialmente ostile alla dimensione globale dell'economia di mercato, sempre più egemonizzata dalle grandi corporations occidentali. E sarà anche una Russia diffidente verso l'Europa e in particolare verso i paesi dell'Est europeo che si sono schierati con la Nato o sono già entrati a farne parte, come la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria (57).

Si tratta di ambizioni smisurate e irrazionali, istigate da una sconfinata frustrazione imperiale e che non hanno alcuna probabilità di successo?

Questo non può essere escluso del tutto. E tuttavia ci sono segnali che confermano che sotto la leadership di un uomo poco incline all'idealismo come Vladimir Putin la Russia sta rettificando in più punti le strategie politiche dell'era Eltsin e lo sta facendo nella direzione indicata da Tetrjakov. Sta cioè tentando di replicare alla schiacciante superiorità militare e tecnologica esibita dalla Nato nei Balcani con una politica di riarmo, un'estesa militarizzazione della società, una spietata repressione dell'indipendentismo ceceno e una nuova strategia delle alleanze, anzitutto entro lo scacchiere asiatico. E' necessario, in particolare, che la Russia non ceda di un palmo nel Caucaso, non solo

per tutelare il proprio prestigio militare, ma perché nella regione si gioca la grande partita delle risorse energetiche e l'iniziativa politica e diplomatica delle potenze occidentali è particolarmente aggressiva.

Allo scoppio della guerra per il Kosovo il governo Eltsin aveva interrotto il canale diplomatico che collegava la Russia alle potenze occidentali entro la «Partnership for Peace», il programma della Nato che unisce un gran numero di paesi non ancora appartenenti all'Alleanza Atlantica, ma che sono desiderosi di entrarvi o che comunque orbitano attorno alla superpotenza americana. Ma Vladimir Putin ha fatto molto di più: ha rilanciato la «dottrina della sicurezza» russa, puntando con decisione sull'armamento nucleare. Nonostante la gravissima crisi economica in cui versa, la Russia ha voluto ricordare al mondo che essa resta la seconda potenza nucleare del pianeta e che per riscattarsi essa intende puntare sulle proprie armi nucleari. E ha avvertito che le userà non soltanto per replicare ad eventuali attacchi compiuti con armi convenzionali da parte di Stati provvisti di armamento nucleare: non si limiterà cioè ad abolire, come già aveva proposto Eltsin, il principio del "no first strike". Per volontà di Putin, ora la Russia ha deciso che le sue armi nucleari verranno impiegate indiscriminatamente nei confronti di qualsiasi attaccante esterno, anche se non abbia usato armi nucleari, anche se non ne possieda alcuna ed anche se non sia legato ad un'alleanza militare con Stati che dispongano di tali armi. In linea con la nuova concezione della sicurezza, Putin ha avviato un processo di militarizzazione della società russa, ristabilendo l'obbligo dell'addestramento militare per i riservisti, introducendo quest'obbligo per gli alunni delle scuole secondarie, pubbliche e private, impedendo ai giovani diplomati di optare per il servizio civile in alternativa a quello militare. Le spese militari, come è stato annunciato dal nuovo ministro delle finanze, verranno drasticamente aumentate, raggiungendo il 150 per cento degli investimenti precedenti (58).

L'incremento delle spese militari è destinato a coprire anzitutto i costi della guerra in Cecenia, la cui ferocia distruttiva le potenze occidentali si limitano a denunciare verbalmente, guardandosi bene dal fermarla. Dopo la sua collaborazione alla felice conclusione della «guerra umanitaria» il Cremlino incassa come ricompensa l'opportunistic complicità dell'Occidente. Ma la guerra contro l'indipendentismo ceceno - ha spiegato a chiare lettere Vladimir Putin -

ha soprattutto un obiettivo strategico: la Russia intende conservare il controllo dell'intera area transcaucasica e, quindi, mantenere aperte le vie di accesso all'Asia centro-meridionale (59).

E' chiaro che nel Caucaso settentrionale il Cremlino non è impegnato soltanto a respingere l'attacco all'integrità territoriale della Federazione Russa e a reprimere quella che considera una intollerabile minaccia terroristica. Replica anzitutto alla strategia che è stata avviata dall'espansione militare della Nato nei Balcani ed è proseguita al vertice di Istanbul del novembre 1999, nel corso del quale è stato approvato il progetto dell'oleodotto Baku-Ceyhan, personalmente sponsorizzato dal Presidente Clinton. Il Cremlino tenta di opporsi al disegno delle potenze occidentali di escludere la Russia dai «corridoi» della distribuzione continentale del petrolio e del gas combustibile: è il "Great pipeline game", la cui posta è il controllo delle immense risorse energetiche delle regioni caucasica e caspica. La Russia, che non ha ancora perso del tutto la partita, gioca la carta del progetto "Blustreem", gestito dal colosso industriale russo, Gazprom. Il progetto prevede un gasdotto sottomarino che attraverserebbe il Mar Nero da nord a sud per raggiungere la Turchia (60).

Ma i nuovi ingenti investimenti militari previsti dal Cremlino devono coprire anche il rilancio dei progetti di controllo spaziale, di difesa antimissilistica e di produzione di vettori intercontinentali che erano stati avviati durante l'era Reagan ed erano stati poi abbandonati. Oggi, di fronte al nuovo progetto di difesa missilistica americana, varato dal presidente Clinton - al centro di veementi polemiche in Oriente e in Occidente - la Russia risponde con una ripresa dei lanci sperimentali di lungo raggio e con uno sviluppo accelerato della produzione di armi strategiche (61).

Il processo di riarmo e di militarizzazione della società voluto dalla nuova leadership russa si accompagna ad un progetto di restrizione della democrazia e di ulteriore centralizzazione dello Stato: è un progetto, si è sostenuto, che mira a fare del partito del presidente Putin il «partito del Cremlino» (62). In una lettera aperta, firmata nel marzo 2000 da un gruppo di intellettuali, fra i quali la moglie di Andreij Sakharov, Yelena Bonner, l'ascesa al potere dell'ex funzionario del K.G.B. viene giudicata un grave pericolo per la giovane democrazia russa. Secondo i firmatari della lettera si profilerebbe addirittura un

ritorno a metodi staliniani: gerarchizzazione della società, compressione della libertà di stampa, discrezionalità arbitraria nell'uso del potere, disprezzo dei diritti dell'uomo (63).

Ma l'obiettivo strategico più ambizioso concepito dalla nuova leadership russa riguarda l'Asia orientale. Abbandonata la retorica panslavista e panortodossa, il Cremlino sembra puntare sulla prospettiva di una stretta alleanza con le due grandi potenze orientali - potenze nucleari e potenze demografiche - che si sono opposte alla guerra della Nato: l'India e la Cina. Nel dicembre 1999 l'allora primo ministro Yevgeni Primakov, in visita a Nuova Delhi, aveva esplicitamente annunciato la nuova prospettiva strategica: Russia, India e Cina avrebbero unito quasi tre miliardi di uomini in un «triangolo strategico» fondato sul comune interesse a contrastare l'egemonia globale degli Stati Uniti (64). La «dottrina Primakov», è stato osservato, disegna una prospettiva irta di difficoltà, se non altro perché i rapporti bilaterali che ciascuna delle tre potenze asiatiche intrattiene con gli Stati Uniti sono più importanti dei rapporti che ciascuna di esse intrattiene con le altre due. I rapporti fra l'India e la Cina sono stati spesso difficili e, in particolare dopo il crollo dell'Unione Sovietica, poco rilevanti sono stati anche i rapporti politici e soprattutto commerciali fra l'India e la Russia. E tuttavia è opinione diffusa che la guerra per il Kosovo abbia allarmato l'India e la Cina non meno della Russia. Allarmante è stata la pluridimensionalità della supremazia statunitense, al tempo stesso militare, economica e informatica. E altrettanto preoccupante è stata la facilità con cui la Nato è ricorsa all'uso della forza prescindendo dall'autorizzazione delle Nazioni Unite.

Soltanto in questa cornice globale sembra possibile intravedere le ragioni del rapido miglioramento dei rapporti fra la Russia e la Cina - e fra quest'ultima e l'India - che è seguito alla conclusione della guerra per il Kosovo. Significativa è anche l'asprezza delle critiche rivolte alla Nato in recenti documenti russo-cinesi. In una dichiarazione comune, a conclusione di una visita di Boris Eltsin a Pechino nel dicembre 1999, Cina e Russia hanno accusato senza mezzi termini gli Stati Uniti di violare la sovranità degli Stati in nome di un preteso diritto di intervento umanitario per imporre al mondo intero «un singolo modello culturale, un'esclusiva concezione dei valori ed una ideologia dominante» (65). Ed è circostanza altrettanto significativa che

esattamente nel giugno 1999 siano ripresi i negoziati fra Pechino e Nuova Delhi per la regolazione delle frontiere e che per la prima volta sia stato aperto un dialogo diplomatico fra i due paesi in tema di sicurezza internazionale (66).

*

6. "L'Impero al centro del mondo".

Nella notte fra il 7 e l'8 maggio 1999 tre missili della Nato colpiscono l'ambasciata cinese di Belgrado distruggendo un'ala dell'edificio, uccidendo tre funzionari cinesi e ferendo venti persone, di cui almeno sei gravemente, incluso l'addetto militare Ven Bo Koy. Questa vicenda, per tanti versi enigmatica, può essere considerata l'epicentro della «guerra umanitaria», quella che avrà molto probabilmente le conseguenze più rilevanti e più durature sugli equilibri globali del pianeta. Percepita dalla Cina e da gran parte dei paesi asiatici come l'espressione estrema dell'aggressività e della pericolosità del mondo occidentale, essa è destinata a condizionare non solo il rapporto bilaterale fra gli Stati Uniti e la Cina, ma anche, più in generale, le relazioni fra l'Occidente, l'Europa compresa, e l'estremo Oriente. Ha scritto autorevolmente Bates Gill:

"Il bombardamento dell'ambasciata cinese di Belgrado ha esasperato ulteriormente il vecchio rancore per quello che la Cina considera l'offensivo unilateralismo degli Stati Uniti. In realtà tutto ciò cui la Cina guarda con ostilità nell'azione della Nato contro la Federazione Jugoslava - l'aggressività americana, la violazione della sovranità statale, l'uso eccessivo della forza - si è concentrato nel singolo evento della distruzione della sede diplomatica cinese e ne è stato fortemente amplificato. Questo tragico fatto si è posto esattamente al centro di tutto ciò che i cinesi giudicano intollerabile nell'attuale ordine mondiale: il dominio degli Stati Uniti, la relativa debolezza della Cina, la violazione del principio di non interferenza negli affari interni degli altri Stati, al quale la Cina ha sempre tenuto moltissimo" (67).

Il bombardamento dell'ambasciata cinese di Belgrado interviene in una fase complessa e delicata dell'evoluzione politico-giuridica ed

economica della Cina post-maoista. Da una parte ci sono la tradizione confuciana, con il suo senso dell'autorità, della famiglia e dell'appartenenza organica al gruppo sociale, e, in sostanziale sinergia con essa, la struttura centralistica ed autoritaria del partito comunista, nel quale si concentra tutto quanto rimane dell'esiguo lascito maoista. Dall'altra parte c'è, prorompente, l'economia di mercato, con l'implicita concezione pragmatica e tecnologica del mondo, con la «modernizzazione» degli stili di vita e l'adozione degli aspetti formali della tradizione giuridica europea (68). La classe politica e militare cinese tenta di far convivere fra loro queste componenti funzionali e deve misurarsi nello stesso tempo sia con le spinte indipendentistiche che minacciano in più punti l'elefantiaca struttura dello Stato, sia con la corruzione e le crescenti disparità economiche indotte dall'irruente sviluppo capitalistico (69). Questo difficile equilibrio ha un costo molto elevato: ciò che nella Cina postmarxista oggi appare irrealizzabile, nonostante i tentativi compiuti, è una politica di decentramento del potere, di democratizzazione pluralistica delle strutture politiche, di rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini e delle regole elementari del "rule of law" (70).

Sotto molti di questi profili oggi la Cina si sente in ritardo rispetto all'Occidente, ma avverte nello stesso tempo le sue grandi potenzialità, la sua forza crescente e il suo crescente prestigio. La forza e il prestigio le vengono dalla sua civiltà millenaria, dal suo passato di grande potenza economica e politica, dal suo potenziale demografico - un quarto della popolazione mondiale è cinese -, dal suo armamento nucleare, dallo slancio della sua economia, dal suo essere un immenso mercato ancora lontano dalla saturazione e che promette perciò crescita economica a tutto il pianeta. E la Cina sente orgogliosamente anche la sua «diversità» rispetto al resto del mondo e coltiva le ragioni di un nuovo nazionalismo che le consenta di «dire no» a chi intende omologarla e subordinarla: ne è testimone l'enorme successo di opere recenti come "La Cina può dire no", di Zhang Xiaobo, e "Contenere la Cina", di Sun Yiqin e Cui Hongjian, divenute vere e proprie bibbie del patriottismo cinese (71).

Per questi motivi incrociati la reazione delle autorità cinesi al bombardamento della loro ambasciata è stata molto dura. A Pechino e in molte altre città della Cina esplode, alimentata dal nuovo

nazionalismo, la protesta antiamericana. Si tratta della protesta popolare più imponente dopo le dimostrazioni del 1989 in piazza Tienanmen, anche se, in questo caso, si tratta di una protesta almeno in parte stimolata dal regime, che di fatto tollera gli atti di violenza contro le ambasciate degli Stati Uniti e della Gran Bretagna. La Cina chiede ed ottiene una riunione d'emergenza del Consiglio di Sicurezza, che tuttavia non esprime alcuna censura formale nei confronti della Nato. Il presidente americano, Bill Clinton, scrive una lettera personale al presidente cinese, Jiang Zemin, per scusarsi dell'errore, adducendo uno scambio di mappe del quale sarebbe stata responsabile la Cia. Ma le autorità cinesi non accettano le scuse e si dichiarano convinte che il bombardamento è stato intenzionale. L'altissima tecnologia e la raffinata "intelligence" a disposizione della superpotenza americana - alla quale la maggioranza dei cinesi guarda con ammirazione - sono incompatibili con un errore così grossolano: in circa 38 mila missioni d'attacco solo una volta l'aviazione della Nato aveva scambiato un bersaglio fisso per un altro (72). La sola, ragionevole incertezza riguarda il livello politico nel quale la decisione di colpire l'ambasciata cinese è stata presa. E i responsabili della decisione - chiede con insistenza la Cina - devono essere individuati e puniti (73).

Centinaia di articoli compaiono sulla stampa cinese per denunciare le iniquità della «politica egemonica» degli Stati Uniti ed esprimere il senso di impotenza e di frustrazione di una grande potenza regionale come la Cina, membro permanente del Consiglio di Sicurezza, che però non può permettersi di replicare all'affronto subito, a causa della sua netta inferiorità militare ed economica. Se l'attacco all'ambasciata cinese è stato intenzionale, esso è il segno di un profondo rivolgimento nelle strategie politiche delle massime potenze del pianeta che coglie la Cina di sorpresa.

Anche per la Cina di Jiang Zemin e Zhu Rongji - come per la Russia di Boris Eltsin e di Vladimir Putin - la guerra per il Kosovo funziona come un segnale di allarme: la Cina possiede non più di una ventina di missili balistici contro le migliaia che gli Stati Uniti hanno schierato in tutto il mondo e che circondano il territorio cinese. Il prodotto interno lordo cinese è appena un decimo di quello degli Stati Uniti e la sua struttura economica, anche se in rapido sviluppo, è povera di proiezioni industriali e finanziarie su scala internazionale. Gli Stati

Uniti, al contrario, esportano i loro prodotti tecnologici in tutto il mondo e controllano le risorse energetiche, l'economia e la finanza di gran parte del mondo attraverso le corporations transnazionali che hanno base in territorio americano (74). E l'ingresso della Cina nella World Trade Organization è sottoposto dalle maggiori potenze del pianeta - gli Stati Uniti e l'Europa Unita, anzitutto - a condizioni economiche e politiche che rischierebbero di fare ancora una volta della Cina un terreno di conquista e un immenso satellite del capitalismo occidentale. Si dice che il popolo cinese abbia lunga memoria.

E' certo che non ha mai dimenticato la Guerra dell'oppio e le infinite estorsioni ed umiliazioni subite da parte del colonialismo europeo, inglese e francese in particolare.

E' dunque necessario che la Cina promuova anzitutto una correzione della sua strategia diplomatica e della sua politica militare, rivedendo l'idilliaca inclinazione filoamericana dell'era di Deng Xiaoping. Ci sono anzitutto i problemi dello scacchiere di nordest. La minaccia proveniente dalla Corea del Sud, avamposto militare degli Stati Uniti, e il pericolo di un rapido riarmo del Giappone sono aggravati dal progetto dello scudo missilistico che la superpotenza americana ha messo a punto a favore dei suoi alleati asiatici - la «Theater Missile Defence» - e che essa vorrebbe estendere a Taiwan. (Gli Stati Uniti sono già presenti, fra la Corea del Sud e il Giappone, con contingenti militari di almeno centomila uomini). Ad ovest ci sono le spinte indipendentistiche del buddismo tibetano e l'instabilità dello Xinjiang, a forte presenza mussulmana (75), e ci sono le tradizionali diffidenze reciproche con le potenze nucleari dell'India e del Pakistan. A sudest c'è la controversia per le isole del Mar cinese meridionale - le isole Spratly e Paracels -, rivendicate dal Vietnam, dalle Filippine, dalla Malesia e dal Brunei. E c'è, soprattutto, la cruciale questione dell'indipendenza di Taiwan, carica di gravissime tensioni fra la Cina e gli Stati Uniti e che racchiude in sé un alto potenziale di conflitto fra le due parti (76).

In questo contesto il bombardamento dell'ambasciata ha funzionato come un moltiplicatore dei sospetti, dei risentimenti e delle tensioni. Il regime di Pechino ritiene che la guerra per il Kosovo, con l'emarginazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite da parte della Nato e l'aperta violazione del diritto internazionale, sia un

precedente pericolosissimo, che mira a legittimare di fatto futuri «interventi umanitari» delle potenze occidentali anche nell'Asia orientale e nell'area del Pacifico. Per questo la Cina deve porsi, non solo nel quadrante asiatico, come un nucleo di resistenza planetaria all'egemonia degli Stati Uniti e delle potenze occidentali. (Un primo sorprendente segnale in questo senso è stata la decisione, presa dal governo di Pechino nel marzo 2000, di far affluire migliaia di cinesi nella Serbia settentrionale: la loro semplice presenza avrebbe l'immediato effetto di coinvolgere la Cina in una nuova crisi che avesse come centro Belgrado). La resistenza cinese all'egemonia statunitense sarà molto prudente finché durerà la supremazia economico-militare americana, ma - ed è una previsione sempre più accreditata dagli osservatori occidentali - si farà sempre più competitiva e aggressiva via via che il "gap" attuale si attenuerà.

La correzione di rotta da parte della Cina è stata immediata. Vengono interrotti bruscamente, anzitutto, i canali diplomatici che tenevano aperto il dialogo con gli Stati Uniti sul controllo degli armamenti strategici e sulla tutela dei diritti dell'uomo. Nell'agosto 1999 viene sperimentato un nuovo missile nucleare, il «Dong Fend 31», in grado di trasportare una testata nucleare, senza poter essere intercettato da apparecchiature di difesa antibalistica, per ottomila chilometri e cioè ben entro il territorio degli Stati Uniti. La stessa permanenza della Cina entro il "pool" dei paesi che hanno sottoscritto il Trattato di non proliferazione nucleare viene alla fine messa in dubbio. Se gli Stati Uniti persistessero nel nuovo progetto di difesa antimissilistica, dichiara a Pechino il direttore del Dipartimento per il controllo del disarmo, Sha Zukang, «l'attuale equilibrio verrebbe rotto e il processo di disarmo nucleare sarebbe bloccato o addirittura invertito» (77).

Altrettanto risolutamente la Cina dà inizio a un'ampia offensiva diplomatica, destinata anzitutto a migliorare le sue relazioni con i paesi del Nordest asiatico: nel novembre 1999 si tiene per la prima volta nella storia dell'Asia moderna un vertice trilaterale fra la Cina, la Corea del Sud e il Giappone. L'incontro si conclude con una dichiarazione di intenti a favore della creazione di «una struttura cooperativa nell'Asia di Nordest» che si avvicini a quella già realizzata nel Sudest (78). Nello stesso tempo la diplomazia cinese si associa al tentativo di rilanciare il

processo di integrazione regionale dell'Asia del Pacifico, avviato negli anni settanta con l'Association of South East Asian Nations (Asean), e da allora sviluppatosi piuttosto lentamente. Con un mercato di mezzo miliardo di persone, un prodotto interno lordo complessivo di oltre 1500 mila miliardi e un valore analogo per quanto riguarda il traffico commerciale, l'Asean costituisce già oggi la quarta concentrazione economica del mondo, dopo gli Stati Uniti, l'Unione Europea e il Giappone. Adottando come modello il processo di integrazione dell'Unione europea, il nuovo progetto strategico varato da Pechino si propone di saldare fra loro, sul terreno economico, finanziario e scientifico-tecnologico, il Nordest e il Sudest asiatici e di sottrarli all'influenza degli Stati Uniti.

Nel novembre 1999, a Manila, i dieci paesi dell'Asean - Vietnam, Filippine, Brunei, Indonesia, Singapore, Malesia, Birmania, Thailandia, Cambogia, Laos - si riuniscono assieme alla Cina, al Giappone e alla Corea del Nord. In questa occasione si pone per la prima volta l'obiettivo di un'area di libero scambio (East Asia Free Trade Area, Eafta) e di una moneta unica che includa i tredici paesi dell'Asia orientale. Il Giappone arriva a proporre la costituzione di un Asian Monetary Fund, notoriamente avversata dagli Stati Uniti. E il primo ministro cinese, Zhu Rongji, confermando precedenti dichiarazioni del presidente Jang Zemin nel corso di una visita in Thailandia, afferma che la Cina è pronta a discutere con tutti i paesi dell'Est asiatico non solo su temi economico-finanziari, ma anche su temi politici e di sicurezza collettiva (79).

La volontà di riscatto dell'Asia appare oggi forte almeno quanto lo era quarant'anni fa, quando i tre paesi più popolosi della regione - Cina, India e Indonesia - organizzarono a Bandung la conferenza che avrebbe posto le premesse dell'ideologia del «terzo mondo» e dei paesi «non allineati». Al centro di questo movimento c'è la determinazione della Cina di iniziare il lungo cammino che la riporterà ad essere ciò che per millenni è stata e come ha sempre concepito se stessa: «l'impero al centro del mondo». Un antico proverbio cinese dice che anche un viaggio di mille miglia inizia con un primo passo. Questo primo passo la Cina lo ha fatto subito dopo il bombardamento della sua ambasciata di Belgrado (80).

NOTE AL CAPITOLO 5

N. 1. Conf. N. Bobbio, "L'America ricorda la lezione del Vietnam?", in «La Stampa», 28 marzo 1999, p. 3.

N. 2. Si veda: Id., "Perché questa guerra ricorda una crociata" cit., p.p. 16-24; L. Ferrajoli, D. Zolo, "Una crociata illegale, ma necessaria solo perché americana"?, in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p.p. 39-43; N. Bobbio, "Non siate prigionieri dell'antiamericanismo", ivi, p.p. 44-46.

N. 3. Conf. G. Bosetti, "I lati oscuri della guerra umanitaria", in a.a. v.v., "L'ultima crociata?" cit., p. 9.

N. 4. Sulle conseguenze locali, regionali e internazionali della guerra si veda G. Scotto, E. Anelli, "La guerra del Kosovo" cit., p.p. 158-73.

N. 5. Conf. R. J. Smith, "In Bosnia, Free Enterprise Has Gotten Way Out of Hand", in «International Herald Tribune», 27 dicembre 1999, p. 5.

N. 6. Conf. M. Thompson, "This Peace Accord Failed to Create a Multiethnic Bosnia", in «International Herald Tribune», 20-21 novembre 1999, p. 6.

N. 7. Lamberto Dini ripete con forza la formula dell'autonomia all'interno della Federazione Jugoslava; si veda l'intervista concessa dal ministro degli Esteri italiano a U. De Giovannangeli: "Giusto l'appello per allentare l'embargo", in «l'Unità», 15 novembre 1999, p. 5.

N. 8. Si veda E. Caretto, "Gli Usa: «Kosovo indipendente»", in «Corriere della Sera», 25 settembre 1999, p. 12.

N. 9. «Da quando l'Onu è in Kosovo le rappresaglie si sono rivolte tutte contro la popolazione serba. Questo non è tollerabile» (dall'intervista a cura di M. Ansaldo e V. Nigro in «la Repubblica», 4 marzo 2000, p. 17).

N. 10. Si veda: G. Rampoldi, "Kosovo, regno dell'impunità", in «la Repubblica», 4 novembre 1999, p. 13; M. Ansaldo, "Kosovo, l'Onu accusa la Kfor", ivi, 19 novembre 1999, p. 21; S. Erlanger, "Chaos and

Revenge Erode Kosovo Peace", in «International Herald Tribune», 23 novembre 1999, p. 1. Nei quattro mesi seguiti alla guerra l'Osce ha registrato 348 omicidi, 116 rapimenti, 1070 saccheggi, 1106 incendi criminali compiuti contro serbi, tzigani, musulmani slavi o albanesi moderati.

N. 11. Conf. P. Rumiz, "Primavera da brividi nelle tre polveriere pronte a saltare", in «la Repubblica», 24 marzo 2000, p. III dell'inserto «Album» dedicato al Kosovo; P. Del Re, "Kosovo, lager albanesi per «addestrare» prostitute", in «la Repubblica», 3 aprile 2000, p. 17.

N. 12. Conf. id., "Kosovo, lager albanesi per «addestrare» prostitute" cit., p. 17.

N. 13. Conf. M. Mastroluca, "In colonna da Pristina un altro carico di profughi", in «l'Unità», 12 giugno 1999, p. 1.

N. 14. Conf. S. Erlanger, "For Serbs of Kosovo, Reprisals Spread Fear", in «International Herald Tribune», 20 dicembre 1999, p. 7. Al 20 dicembre almeno 146 serbi erano stati uccisi in Kosovo dopo l'ingresso delle forze della Nato.

N. 15. Si veda: J. Peleman, "Gli Stati-mafia: dietro le quinte dei regimi balcanici" cit., p.p. 59-72; A. Negri, "Alle radici della violenza" cit., p.p. 48-53. Il ministro degli Esteri britannico, Robin Cook, in un discorso alla Camera dei Comuni del marzo 2000 ha sostenuto che il 40 per cento dell'eroina che entra in Europa viene dal Kosovo.

N. 16. Conf. G. Rampoldi, "Gli errori della dottrina Clinton", in «la Repubblica», 13 agosto 1999, p. 1.

N. 17. Si veda: S. Erlanger, "Explosive Section of Mitrovica Is Called Off-Limits to U.S. Troops", in «International Herald Tribune», 29 febbraio 2000, p. 5; "Mitrovica, battaglia sul ponte", servizio non firmato, in «la Repubblica», 4 marzo 2000, p. 16.

N. 18. Si veda: S. Di Lellis, "La lunga notte di Mitrovica", in «la Repubblica», 5 febbraio 2000, p. 16; S. Erlanger, "Divided Mitrovica Damages Hopes for Peace in Kosovo", in «International Herald Tribune», 21 febbraio 2000, p. 8; F. Battistini, "Noi serbi, assediati in Kosovo", in «Corriere della Sera», 23 febbraio 2000, p. 14; J. Fitchett, "Nato Warns Serbs Against New Clash", in «International Herald Tribune», 24 febbraio 2000, p. 1.

N. 19. Sul tema del «piano Marshall» per i Balcani si veda: Adriaticus, "Italia-Europa-Usa: la grande partita della ricostruzione", in

«Limes» (1999), 2, p.p. 55-66; Miles, "I Balcani in Europa: tra utopia e magia nera", ivi, p.p. 67-77; D. Siniscalco, "Per un nuovo Piano Marshall", in a.a. v.v., "La pace e la guerra" cit., p.p. 165-80.

N. 20. Conf. M. Albright, "Croatia Has Joined the Democracies, Showing Serbia the Way", in «International Herald Tribune», 18 febbraio 2000, p. 8.

N. 21. Sul futuro del Kosovo si veda M. Roux, "Spartire il Kosovo? Elementi per un dossier", in «Limes» (1999), 2, p.p. 199-213; sulla Macedonia e la Voivodina si veda: F. Strazzari, "Macedonia: requiem per uno Stato-caserma", in «Limes», supplemento al n. 1 del 1999, p.p. 79-86; F. Strazzari, "Una, due, molte Macedonie", in «Limes» (1999), 2, p.p. 225-36; P. Quercia, "Voivodina o Vajdasdg?", ivi, p.p. 243-53.

N. 22. Conf. M. J. Jordan, "Settling In For a Long Kosovo Run", in «Christian Science Monitor», 22 novembre 1999.

N. 23. Conf. E. Rosaspina, "Ha violentato e ucciso una bimba: in cella soldato Usa", in «Corriere della Sera», 17 gennaio 2000, p. 15. Il sergente verrà processato presso la base di Mannheim, in Germania.

N. 24. Conf. F. Fubini, "Il paradosso italiano: siamo importanti ma contiamo poco", in «Limes» (1999), 4, p. 21.

N. 25. Si veda: W. Pfaff, "Europe Is Moving Forward with Its New Defense Identity", in «International Herald Tribune», 25 novembre 1999, p. 5; A. Nativi, "Spendere di più o rassegnarsi a contare di meno", in «Limes» (1999), 4, p.p. 99-106.

N. 26. Conf. "Parigi: gli Usa hanno ignorato le regole della Nato", in «il manifesto», 11 novembre 1999, p. 9; G. Luzi, "L'attacco alla televisione divide il governo italiano" cit., p. 2.

N. 27. Conf. P. W. Rodman, "The Fallout from Kosovo", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4, p.p. 50-51.

N. 28. A Saint-Malô, nel dicembre 1998, inglesi e francesi avevano firmato una dichiarazione comune nella quale il governo di Londra, per la prima volta dopo la sua rinuncia all'Euro, aveva dichiarato l'intenzione di esercitare in Europa un ruolo di primo piano in tema di difesa militare e di sicurezza. Per una lucida critica dell'ambiguità della Gran Bretagna si veda M. Riva, "Il doppio volto inglese, paradosso dell'Europa", in «la Repubblica», 9 dicembre 1999, p. 13; per una autorevole conferma dell'ambiguità britannica si veda T.

Blair, G. Brown, "Il futuro dell'Inghilterra è nella nuova Europa", in «la Repubblica», 26 ottobre, 1999, p. 15.

N. 29. Conf. J. Solana, "Decisions to Ensure a More Responsible Europe", in «International Herald Tribune», 14 gennaio 2000, p. 8.

N. 30. Si veda: A. Polito, "La Nato non diventerà il poliziotto del mondo", in «la Repubblica», 30 settembre 1999, p. 21; P. W. Rodman, "The Fallout from Kosovo" cit., p.p. 50-51; L. Rosenzweig, D. Vernet, "Le richieste della Nato all'Europa", in «La Stampa», 4 novembre 1999, p. 8.

N. 31. Conf. V. Nigro, "Eurodifesa, i piani della U.E. per un esercito comune", in «la Repubblica», 29 novembre 1999, p. 15; A. Polito, "La Nato non diventerà il poliziotto del mondo" cit., p. 21.

N. 32. Conf. A. Cagiati, "La nuova Alleanza Atlantica" cit., p.p. 343-44; Id., "La sicurezza europea nel ventunesimo secolo", in «Rivista di studi politici internazionali», 67 (2000), 1, p.p. 35-44.

N. 33. Conf. T. Buerkle, "EU Force no Threat to NATO, Allies Say", in

«International Herald Tribune», 26 novembre 1999, p. 1; A. Polito, "Più forza all'Eurodifesa", in «la Repubblica», 26 novembre 1999, p. 13.

N. 34. Si veda: C. R. Whitney, "Europe's Mobile Force: An Uncertain Factor for United States Strategists", in «International Herald Tribune», 13 dicembre 1999, p. 5; W. Drozdiak, "Europe Force Plan Draws a United States Caution on NATO", ivi, 16 dicembre 1999, p. 1.

N. 35. Si veda: F. W. Scharpf, "The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance", Istituto Universitario Europeo, Firenze 1997, trad. it. il Mulino, Bologna 1999, p.p. 185-200; J. Tarantino, "Non c'è nessuna Europa possibile oltre l'Europa di Maastricht", in «Diorama letterario», 21 (2000), 2-3, p.p. 16-19. Per un interessante contributo al tema dell'identità continentale, e perciò non atlantica, dell'Europa si veda C. M. Santoro, "Occidente. Identità dell'Europa", Franco Angeli, Milano 1998.

N. 36. Si veda: R. Dahrendorf, "Quadrare il cerchio", Laterza, Roma-Bari, 1995, p.p. 45-56; R. Dahrendorf, "Warum Europa? Nachdenkliche Anmerkungen eines skeptischen Europäers", Hessische Landeszentrale für Politische Bildung, Wiesbaden 1996, trad. it. "Perché l'Europa?", Laterza, Roma-Bari 1997.

N. 37. Si veda: D. Grimm, "Una Costituzione per l'Europa?", in G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther (a cura di), "Il futuro della Costituzione", Einaudi, Torino 1996, p.p. 339-67;). Habermas, "Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm", ivi, p.p. 369-75; R. Bellamy, V. Bufacchi, D. Castiglione (a cura di), "Democracy and Constitutional Culture", Lothian Foundation Press, London 1995; R. Bellamy (a cura di), "Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives", Avebury, Aldershot 1996; M. Telò, "L'Europa attore internazionale: potenza civile e nuovo multilateralismo", in «Europa Europe», 8 (1999), 5, p.p. 37-56.

N. 38. Si veda: J. Habermas, "Die Normalität einer Berliner Republik", Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1995; J. Habermas, "Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft", Erker Verlag, St. Gallen 1991, trad. it. in J. Habermas, "Morale, diritto e politica", il Mulino, Bologna 1992.

N. 39. Conf. G. D'Alema, "Kosovo. Gli italiani e la guerra" cit., p. 33.

N. 40. Conf. F. Fubini, "Il paradosso italiano: siamo importanti ma contiamo poco" cit., p. 23.

N. 41. Conf. G. D'Alema, "Kosovo. Gli italiani e la guerra" cit., p.p. 21-22.

N. 42. Conf. ibid., p.p. 52-53.

N. 43. Si veda: L. Ferrajoli, "Guerra «etica» e diritto", in «Ragion pratica», 7 (1999), 13, p.p. 117-28; U. Villani, "La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?" cit., p. 36.

N. 44. Conf. R. Dahrendorf, "Nel mondo senza nazioni la vecchia democrazia perderà", in «la Repubblica», 26 gennaio 2000, p. 15.

N. 45. Conf. G. D'Alema, "Kosovo. Gli italiani e la guerra" cit., p.p. 36-37.

N. 46. Conf. ibid., p.p. 37-38.

N. 47. Si veda F. Mini, "L'alternativa è l'asse Roma-Washington", in «Limes» (1999), 4, p.p. 65-80. Contro questa sorta di «religione civile» ben poco ha potuto fare l'attivismo dei gruppi in dissenso, anche se talora ha assunto forme penetranti e simbolicamente efficaci, soprattutto grazie a Internet. Inconsistente è stato il pacifismo dei cattolici - con l'importante eccezione della Comunità di Sant'Egidio -,

forse neutralizzato dalle «prediche inutili» del Pontefice romano, che ancora una volta ha preferito indirizzare i suoi generici appelli ai capi di Stato, anziché rivolgersi alle coscienze cristiane. (Per una critica della genericità delle pronunce pontificie si veda A. Cassese, "L'ingerenza di Woityla", in «la Repubblica», 15 dicembre 1999, p. 1). Da segnalare è la dichiarazione del cardinale Ruini, segretario della Conferenza episcopale italiana, per il quale alla luce dell'etica cattolica la «pulizia etnica» doveva essere considerata un peccato molto più grave dell'uccisione di innocenti involontariamente causata dai bombardamenti della Nato.

N. 48. Nonostante l'esplicita professione di atlantismo da parte della direzione della rivista, il fascicolo 4 del 1999 di «Limes» offre un brillante esempio di discussione razionale delle ragioni della adesione italiana alla Nato.

N. 49. Conf. D. Pecile, "Attentati terroristici ad Aviano", in «Corriere della Sera», 11 dicembre 1999, p. 15; A. Desiderio, "Paghiamo con le basi la nostra sicurezza", in «Limes» (1999), 4, p. 38.

N. 50. Conf. D. Pecile, "Attentati terroristici ad Aviano" cit., p. 15.

N. 51. Si veda G. Chiesa, "La Russia allo specchio", in «Limes», Supplemento al n 1 del 1999, p.p. 109-12. Sulle vicende della Russia dell'era di Eltsin, Chiesa ha offerto analisi importanti in opere come "Da Mosca", Laterza, Roma-Bari 1993; "Russia, addio", Editori Riuniti, Roma 1997.

N. 52. Conf. G. Chiesa, "La Russia allo specchio" cit., p.p. 111-12.

N. 53. Conf. Id., "La Russia si sveglia fuori dal mondo", in «Limes» (1999) 2, p.p. 174-75.

N. 54. Conf. F. Tusciano, "La guerra vista dai Russi", «Guerre e paci», 7 (1999), 60, p.p. 33-35; V. Zavlassky, "Mosca resterà a guardare", «Reset» (1999), 54, p.p. 13-14.

N. 55. Conf. R. Medvedev, "La rabbia dei russi", in «la Repubblica», 20 aprile 1999, p. 1.

N. 56. Conf. V. Tetrjakov, "Il triangolo strategico della Russia", in «Limes» (1999), 2, p.p. 167-71.

N. 57. Conf. Id., "Il triangolo strategico della Russia" cit., p. 171.

N. 58. Conf. M. Gessen, "Russian Society Regresses to a Military

Mind-Set", in «International Herald Tribune», 1 marzo 2000, p. 11.

N. 59. Conf. V. Putin, "Nel Caucaso una minaccia strategica all'esistenza della Russia", in «Corriere della Sera», 11 febbraio 2000, p. 15.

N. 60. Il progetto gode del sostegno del governo turco che pure si dichiara favorevole anche al progetto americano, oltre che ad un analogo progetto iraniano; conf. D. Ignatius, "Watch the Caspian «Great Game»

Getting Rough", in «International Herald Tribune», 27 gennaio 2000, p. 6.

N. 61. Conf. P. C. Bleek, F. N. von Hippel, "A Missile Defense System Isn't What America Needs", «International Herald Tribune», 13 dicembre 1999, p. 8.

N. 62. Conf. M. McFaul, "Don't Allow Putin to Undermine Russia's Freedoms", «International Herald Tribune», p. 8.

N. 63. Conf. S. Viola, "Un uomo forte per la Russia", in «la Repubblica», 7 marzo 2000, p. 25.

N. 64. Conf. R. Thakur, Z. Yunling, "China, India, Russia: Eyeing New Alignements", in «International Herald Tribune», 30 novembre 1999, p. 8.

N. 65. Conf. E. Eckholm, "Laws on Taiwan Irritate U.S.-China Relations", in «International Herald Tribune», 14 dicembre 1999, p. 4.

N. 66. Conf. R. Thakur, Z. Yunling, "China, India, Russia: Eyeing New Alignements" cit., p. 8.

N. 67. Si veda: B. Gill, "Limited Engagement", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4, p.p. 70-71; B. Gill, J. N. Mak (a cura di), "Arms, Transparency, and Security in South-East Asia", Oxford University Press, Oxford 1997.

N. 68. Si veda: M. Bell, H. E. Khor, K. Kochhar, "China at the Threshold of a Market Economy", International Monetary Fund, Washington 1993; K. Fukasaku, D. Wall, M. Wu, "China's Long March to an Open Economy", OECD, Paris 1994; R. F. Ash, Y. Y. Kueh (a cura di), "The Chinese Economy Under Deng Xiaoping", Clarendon Press, Oxford 1996; J. Tao, W.-N. Ho, "Chinese Entrepreneurship", in A. Scott (a cura di), "The Limits of Globalization", Routledge, London 1997, p.p. 143-77.

N. 69. Si veda S. Cook, G. White, "The Changing Pattern of

Poverty in China: Issues for Research and Policy", Institute of Development Studies, Brighton 1998.

N. 70. Si veda: M. C. Davis (a cura di), "Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical and Political Perspectives" cit.; C. Wang, X. Zhang (a cura di), "Introduction to Chinese Law", Sweet & Maxwell, Hong Kong 1997; S. Lubman, "Bird in a Cage: Legal Reform in China After Mao", Stanford University Press, Stanford 1999; E. Olson, "China Aims to Thwart Censure by UN Rights Group", in «International Herald Tribune», 21 marzo 2000, p. 4.

N. 71. Si veda: Z. Xiaobo, "Zhongguo keyi shuo hu" ("La Cina può dire no"), Beijing 1996; S. Yiqin, Cui Hongjian, "Ezhi Zhongguo" ("Contenere la Cina"), Beijing 1997. Sul tema della diversità cinese si veda F. Jullien, "Pensare un altrove: la Cina", in «Iride», 11 (1998), 24, p.p. 239-49. Molto ampio, come ho accennato, è il dibattito sui «valori asiatici». Sul tema mi permetto di rinviare al mio "The «Singapore Model»: Democracy, Communication and Globalization", in K. Nash, A. Scott (a cura di), "Blackwell Companion to Political Sociology", Blackwell, Oxford 2000.

N. 72. Conf. R. Thakur, Z. Yunling, "China, India, Russia: Eyeing New Alignments" cit., p. 8; F. Sisci, "Washington e Pechino in rotta di collisione", in «Limes» (1999), 2, p.p. 177-79; P. Noubel, "Kosovo: A Cold War Shadow Over Sino-United States Relations", in «China Today», 16 luglio 1999.

N. 73. Conf. V. Loeb, S. Mufson, "Warning on Air Raid That Hit Chinese Embassy Was Ignored", in «International Herald Tribune», 25 giugno 1999, p. 4, Secondo un'accurata ricostruzione del settimanale britannico "The Observer" l'attacco all'ambasciata cinese di Belgrado è stato deciso dalla Nato perché era stato scoperto che l'edificio dell'ambasciata veniva usato per trasmettere elettronicamente informazioni alle forze armate iugoslave.

N. 74. Conf. F. Sisci, "Anche noi cinesi potremmo chiedere di entrare nella Nato", in «Limes» (1999), 4, p. 170-71.

N. 75. Conf. J. Pomfret, "Ethnic Unrest Continuing in China, Despite Crackdown", in «International Herald Tribune», 28 gennaio 2000, p. 4.

N. 76. Si veda: M. J. Valencia, "China and the South China Sea disputes: Conflicting Claims and Potential Solutions in the South China

Sea", International Institute for Strategic Studies, London 1995; B. Gill, *Limited Engagement* cit., p.p. 73-74.

N. 77. Conf. F. Dragosei, "Lo scudo spaziale USA", in «Corriere della Sera», 25 novembre 1999, p. 13.

N. 78. Conf. M. Richardson, "China, Japan and South Korea Agree With ASEAN on Trade Cooperation", in «International Herald Tribune», 29 novembre 1999, p. 5. Si veda inoltre: R. Taylor, "China, Japan and the European Community", Athlone Press, London 1990; C. Howe (a cura di), "China and Japan: History, Trends and Prospects", Clarendon Press, Oxford 1996.

N. 79. Si veda: R. Severino Jr., "Listen to Southeast Asia in Seattle", in «International Herald Tribune», 25 novembre 1999, p. 4; T. Koh, "Progress Toward an East Asia Free Trade Area", *ivi*, 14 dicembre 1999, p. 8. Si veda inoltre G. Segal, "China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy", International Institute for Strategic Studies, London 1994.

N. 80. Conf. B. Gill, "Limited Engagement" cit., p. 76; contra: G. Segal, "Does China Matter?", in «Foreign Affairs», 78 (1999), 5, p.p. 24-36.

CONCLUSIONE

1. Scrivo queste ultime pagine quando è trascorso esattamente un anno dall'inizio dei bombardamenti della Nato contro la Repubblica Federale Jugoslava, il 24 marzo 1999. La guerra è ormai alle nostre spalle ed è chiaro a tutti che le sue pretese umanitarie erano infondate. Gli obiettivi dichiarati all'inizio della guerra non sono stati raggiunti, anche se questo non significa affatto che la guerra non sia stata una vittoria degli Stati Uniti e dell'Occidente.

Lo strumento bellico si è rivelato, com'era facile prevedere, incommensurabile e contraddittorio rispetto alla tutela dei diritti umani.

Altrettanto incongrua si è rivelata l'ambizione della Nato di erigersi, al di fuori di ogni regola giuridica e di ogni legittimazione politica, a custode di valori universali. Un'effettiva protezione internazionale dei diritti dovrebbe essere affidata ad attori internazionali del tutto diversi da un'alleanza militare. E richiederebbe modalità di intervento preventive e non successive, di carattere economico e civile e non militare, basate sul dialogo interculturale e non sull'imposizione coercitiva di una particolare visione del mondo.

La «guerra dal cielo» non ha portato la pace, la democrazia e la stabilità nei Balcani. L'odio, la violenza, la corruzione, la povertà, la prostituzione, lo squallore ambientale sono il lascito di questa guerra, come di molte altre guerre balcaniche. I territori e i centri urbani devastati durante i 78 giorni di ininterrotti bombardamenti - da Pristina a Nis, a Belgrado, a Novi Sad, all'area danubiana - sono stati ridotti ad una condizione preindustriale.

Nel Kosovo la «pulizia etnica» non è stata fermata: ha soltanto mutato direzione. E altrettanto si può dire per il dramma dei profughi. I kosovaro-albanesi, che avevano abbandonato la loro patria in massima parte dopo l'inizio dei bombardamenti della Nato, sono rapidamente rientrati nei loro territori. Ma centinaia di migliaia di serbi e di rom, che erano stati cacciati con la forza dalla Krajina e dalla Slavonia orientale, sono ancora ammassati in territorio serbo, senza casa e senza assistenza.

E la stessa sorte è toccata a oltre duecentomila serbi e rom che vivevano nel Kosovo, come immediata conseguenza della «liberazione» della loro regione da parte della Nato. L'esecrato regime di Milosevic non è stato rimosso, mentre il popolo serbo ha pagato e continua a pagare, anche a causa delle sanzioni economiche, per colpe non sue. Migliaia di serbi e di albanesi hanno perso la vita o hanno subito gravi mutilazioni a causa dei bombardamenti. Ed altre persone innocenti continueranno ad essere vittime delle mine che le "cluster bombs" hanno lasciato sul terreno e della contaminazione prodotta dalle decine di migliaia di proiettili all'uranio impoverito sparati dagli aerei statunitensi.

Il destino del Kosovo - autonomia? indipendenza? annessione alla «Grande Albania»? - appartiene agli imperscrutabili disegni delle cancellerie occidentali e, almeno in parte, alle convenienze delle organizzazioni criminali che la guerra ha arricchito e rafforzato. Il protettorato della Nato sembra destinato a durare "sine die", all'ombra delle roccaforti militari di Camp Bondsteel e di Aviano 2000. Pericolosi focolai di guerra si annidano in Bosnia, in Montenegro, in Macedonia e soprattutto nella Serbia meridionale, ai confini con il Kosovo, dove nuove milizie dell'U.Ç.K. si preparano ad una seconda offensiva contro i serbi.

2. Ci si può chiedere: dobbiamo attenderci che la Nato intraprenda altre «guerre umanitarie» per pacificare e democratizzare i Balcani? E l'ingerenza umanitaria sarà praticata, oltre che nei Balcani, anche in ogni altra regione del pianeta dove gli Stati Uniti, con o senza gli alleati europei, riterranno opportuno, a loro insindacabile discrezione, usare la forza in nome dei diritti dell'uomo? Questa ipotesi appare probabile, perché corrisponde alla strategia del "new world order" messa a punto dagli Stati Uniti sin dai primi anni novanta del ventesimo secolo.

Questo è un punto centrale: la «guerra umanitaria» ci ha definitivamente introdotti nel nuovo ordine globale, e cioè in un assetto delle relazioni internazionali profondamente mutato rispetto al sistema bipolare del dopoguerra. E' questa la principale lezione che questa guerra ci impartisce: i processi di globalizzazione e di informatizzazione del mondo richiedono nuove forme di uso internazionale della forza. Come hanno sostenuto Alvin e Heidi Toffler,

gli Stati Uniti, già a partire dalla Guerra del Golfo, erano pronti ad affrontare la nuova situazione del mondo puntando, oltre che sul loro assoluto predominio nucleare, su una sofisticata strategia informatico-militare. In segreta collaborazione con altri paesi anglofoni, essi stavano avvolgendo l'intero pianeta in una rete di monitoraggio satellitare e di spionaggio elettronico. E progettavano nuove armi intelligenti, selettive e sempre più automatizzate, in un totale superamento delle scansioni geopolitiche e delle rigide strategie del passato. In poco più di dieci anni le strutture militari degli Stati Uniti, come ha mostrato la «guerra dal cielo», hanno subito una trasformazione radicale - tecnologica, organizzativa, strategica, logistica - per corrispondere al nuovo rapporto fra guerra, economia e società che è stato instaurato dai processi di globalizzazione e di informatizzazione del pianeta.

Dopo la fine della guerra fredda e la progressiva erosione del sistema vestfaliano degli Stati sovrani, il potere internazionale si è concentrato nelle mani di un ristretto direttorio di paesi industriali, egemonizzato dalla «sovranità globale» della superpotenza americana. Anche le istituzioni internazionali sorte nel dopoguerra hanno subito la violenta sollecitazione di questi mutamenti e l'intero assetto del diritto internazionale, inclusa la giustizia penale internazionale, è stato subordinato alle esigenze della "global security" e delle nuove modalità della guerra (che la Nato ha inaugurato nei Balcani).

Il punto di avvio di una riflessione realistica su questi eventi è l'analisi degli squilibri che i processi di globalizzazione stanno producendo nella distribuzione internazionale del potere e della ricchezza fra gli Stati, fra le regioni del pianeta e all'interno dei singoli paesi. Nuove e più profonde diversità in ricchezza, informazione, potere scientifico-tecnologico, opportunità di lavoro rendono le élites degli uomini ricchi sempre più ricche e le maggioranze degli uomini poveri sempre più povere. E' quello che Eric Hobsbawm ha chiamato il «nuovo Muro della povertà»: il 20 per cento della popolazione mondiale che si trova al più alto livello di benessere gode di un reddito 150 volte superiore rispetto al 20 per cento della popolazione situato al livello più basso. Questo significa che almeno un miliardo di persone vivono in assoluta povertà e senza alcuna tutela dei propri diritti più elementari, mentre un miliardo di persone godono di una crescente

agiatezza su un pianeta che è sempre più piccolo, sempre più integrato e sempre più a loro esclusiva disposizione. Questa forbice, grazie alla liberalizzazione dell'economia mondiale e al debito estero che dissangua i paesi più poveri, tende ad allargarsi giorno dopo giorno. E porta con sé, come si è visto al vertice euro-africano del Cairo dell'aprile 2000, una crescente differenziazione anche delle percezioni cognitive e degli universi simbolici condivisi dalle diverse comunità umane.

Zygmunt Bauman ha recentemente parlato di una nuova stratificazione della popolazione mondiale in ricchi globalizzati e poveri localizzati, ed ha denunciato l'impotenza delle politiche neoliberiste a porre rimedio allo sgretolamento planetario delle culture e dei gruppi sociali. Ulrich Beck ha ricordato che questo fenomeno è presente persino nella civilissima e ricchissima Europa, che oggi può vantare cinquanta milioni di poveri, venti milioni di disoccupati e cinque milioni di senza tetto. Al considerevole aumento della produzione mondiale corrispondono veri e propri processi di «brasilizzazione» del mondo. E a questa divaricazione internazionale del potere economico si accompagna una deriva inarrestabile verso un'ulteriore gerarchizzazione delle relazioni internazionali, la caduta degli standard di legittimazione del potere politico, l'appiattimento delle diversità culturali, la turbolenza dei flussi migratori, l'infiltrazione transnazionale delle organizzazioni criminali.

E' sullo sfondo di questi processi che si staglia la strategia egemonica degli Stati Uniti: la globalizzazione, in altri termini, non è un processo spontaneo di unificazione del mondo grazie alla leggi del mercato, secondo una retorica neoliberista molto diffusa in Occidente. Essa richiede una costante vigilanza e custodia militare, come emerge dai documenti elaborati con grande lucidità dai «cartografi» statunitensi. E' dalle zone più povere del pianeta, dove si annidano potenti centrali terroristiche - dove anche un piccolo Stato può riuscire a svolgere un importante ruolo antagonistico - che vengono le minacce più gravi per la sicurezza collettiva. Basti pensare all'organizzazione che fa capo al saudita Osama Bin Laden. Per di più, data l'accresciuta complessità e interdipendenza dei fattori internazionali, gli interessi vitali dei paesi industriali sono divenuti più vulnerabili, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle fonti energetiche, la sicurezza dei traffici

marittimi ed aerei, la stabilità dei mercati, il controllo della produzione delle armi biologiche, chimiche e nucleari.

L'uso della forza nelle periferie del mondo è dunque previsto e pianificato dalle potenze occidentali per la semplice ragione che esso è inevitabile: la globalizzazione non può che essere assistita da robuste protesi militari. Ed è appunto da queste analisi che nasce l'autentica ossessione antiterroristica che ha spinto l'amministrazione Clinton a rilanciare il vecchio progetto reaganiano dello scudo missilistico a protezione degli Stati Uniti e in prospettiva anche dei loro alleati: un progetto che ha già allarmato la Russia e la Cina e che sembra destinato a creare forti tensioni anche in Europa.

E' su questo medesimo sfondo - quello della «stabilità egemonica globale» - che è stata elaborata la dottrina occidentale dell'ingerenza umanitaria, è stato concepito il disegno della ristrutturazione aggressiva della Nato e si è voluta la costituzione del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. Ciò che la «guerra umanitaria» ha specificamente portato a compimento, nella cornice di questa strategia globale, è stata l'emarginazione delle Nazioni Unite e la sovversione del diritto internazionale in nome dell'insindacabile "ius ad bellum" che la Nato si è attribuito. E tutto questo ha innescato, come abbiamo visto, una nuova, generale corsa al riarmo, incluso il riarmo nucleare, contro il quale inutilmente il Segretario di Stato americano lancia i suoi poco credibili appelli. La «guerra umanitaria» ha per di più contribuito a screditare la giustizia penale internazionale: nel corso della guerra il Tribunale dell'Aia ha offerto la prova definitiva della sua dipendenza dalle aspettative politiche, oltre che dai finanziamenti e dall'assistenza militare, degli Stati Uniti. C'è chi oggi si chiede, in Oriente come in Occidente, a quale ideale assise internazionale si potrebbe fare appello per avere giustizia non solo contro la Nato, ma contro lo stesso Tribunale dell'Aia.

3. Sono pensabili strategie politiche in grado di contrastare gli effetti - tendenzialmente anarchici sul terreno economico, autoritari su quello politico-militare - della «globalizzazione egemonica»? Ulrich Beck ha suggerito la via di un recupero della democrazia politica a livello globale, visto che la politica degli Stati nazionali ed entro gli Stati

nazionali è sempre meno efficace e sempre più lontana dal modello della democrazia rappresentativa. In questa chiave, si è sostenuto, potrebbe essere utile riflettere sulla rivolta contro l'Organizzazione mondiale per il commercio (la World Trade Organization) che è clamorosamente esplosa nel dicembre 1999 in occasione del "Millennium Round" di Seattle (e si è poi ripetuta, in forma più attenuata, al vertice di Davos). Grazie ad una capillare mobilitazione internazionale, che si è largamente servita della rete Internet, migliaia di giovani hanno assediato la sede del "summit" e hanno dato vita a imponenti manifestazioni di protesta. Accanto ai movimenti ambientalisti era presente un'ampia e variegata rappresentanza di lavoratori e di giovani americani ed europei, in polemica con lo strapotere delle grandi corporations che dominano la produzione e il commercio globali.

Si è trattato di un'esplosione di energie conflittuali del tutto estemporanea e senza prospettive? O siamo invece di fronte alla rinascita su scala globale di una lotta politica democratica, al passo con le nuove dimensioni e la nuova morfologia del potere internazionale? Non è facile rispondere a questo interrogativo. Ciò che tuttavia si può sostenere con relativa sicurezza è il carattere illusorio del progetto di una «democrazia cosmopolitica» che Beck, nella scia dei più noti "Western globalists" come Richard Falk e Jürgen Habermas, pensa di poter opporre agli aspetti distruttivi e autoritari oggi connessi ai processi di globalizzazione. E' molto forte in questi autori l'influenza dell'idealismo kantiano e kelseniano, con il caratteristico eccesso di aspettative nei confronti del diritto e delle istituzioni internazionali e con la scarsa attenzione ai fenomeni economici, scientifico-tecnologici e militari. Una valutazione realistica dei processi di globalizzazione dovrebbe invece consigliare un atteggiamento molto prudente circa le potenzialità e i probabili risultati del progetto cosmopolitico. Come ha indirettamente mostrato Kenichi Ohmae, forze economiche imponenti contrastano quel progetto in nome della sovranità dei meccanismi di autoregolazione che si ritiene governino - o debbano governare - i mercati globali. E sono inoltre giustificati molti dubbi, come personalmente ho argomentato altrove, sulla stessa bontà del progetto di unificazione politica del mondo in condizioni di crescente differenziazione e turbolenza dell'ambiente internazionale.

Ciò che al contrario dovrebbe a mio parere essere auspicato, in nome di valori come il pluralismo, la diversità culturale e la complessità del mondo, è la sconfitta dell'unilateralismo egemonico degli Stati Uniti. E' una prospettiva, come abbiamo visto, condivisa anche da autorevoli analisti statunitensi, come Samuel Huntington, Joseph Nye e Bates Gill.

Anziché sostenere l'idea dell'unificazione politica e giuridica del mondo sotto l'egida delle potenze occidentali, sarebbe più saggio progettare una redistribuzione della ricchezza e del potere globale in modo da promuovere nuove forme di equilibrio multipolare. In questa direzione, forse, alcuni effetti non previsti e non voluti della «guerra umanitaria» potrebbero paradossalmente convergere nel lungo periodo.

E' possibile, come ha auspicato Carlo Maria Santoro, che alla fine l'Europa riscopra una sua identità e un suo destino occidentale in un senso non «atlantico», ma continentale e mediterraneo. Questo potrebbe spingere i paesi coinvolti nel processo di integrazione europea ad emanciparsi dall'attuale subordinazione all'egemonia politica e culturale delle potenze anglosassoni. E questa riscoperta potrebbe suggerire agli europei un diverso rapporto sia con il continente africano, in particolare con i popoli africani che si affacciano al Mediterraneo, sia con i paesi emergenti, o riemergenti, nel continente euroasiatico, a cominciare dalla Cina. La Cina, la potenza che si è opposta con fermezza alla «guerra umanitaria», resta la grande variabile degli equilibri globali nei prossimi decenni.

DA KOSOVO POLJE A SEATTLE

Cronologia storico-politica 1389-1999*.

[* Conf., per ulteriori informazioni, la rassegna curata da E. Roddolo in appendice al volume "La pace e la guerra. I Balcani in cerca di un futuro", Il Sole 24 Ore, Milano 1999, p.p. 181-99; e la "Breve cronologia del Kosovo", in appendice a T. Benedikter, "Il dramma del Kosovo", Datanews, Roma 1998.]

1389

A partire dalla seconda metà del Trecento la storia dei Balcani è caratterizzata dal tentativo delle popolazioni autoctone di resistere all'espansione dell'Impero ottomano. Nel 1389 albanesi, bosniaci, bulgari, erzegovesi, serbi, valacchi lottano uniti contro i turchi ottomani nella piana del Vardar, che sarebbe divenuta famosa come il «Campo dei Merli» ("Kosovo Polje", in serbo). Nella battaglia di Kosovo Polje i serbi e i bosniaci vengono sconfitti e finisce l'impero serbo (era iniziato nel 1150).

1453-1521

29 maggio 1453. Costantinopoli viene conquistata dai turchi e successivamente la stessa sorte tocca all'intera regione balcanica, la Serbia inclusa. Soltanto la città di Belgrado si sottrae alla conquista. Nel 1464 la Bosnia e l'Erzegovina devono arrendersi ai turchi e alla fine, nel 1521, cade anche Belgrado.

1529-1699

Solimano il Magnifico assedia Vienna, ma nell'ottobre 1529 i turchi vengono sconfitti per la prima volta. Nel 1690 i serbi tentano una rivolta contro i turchi, ma, sconfitti, sono costretti ad abbandonare il Kosovo che entro l'Impero ottomano faceva parte, assieme al Sangiaccato e alla Macedonia, del "vilajet" di Kosóva e Manastir. Nel 1699 i turchi vengono cacciati dalla Slavonia, dalla Transilvania e da molti altri territori balcanici. Il controllo turco sulla regione si

indebolisce e l'Austria inizia a sostituirsi al potere ottomano occupando i territori dei romeni, dei serbi e dei croati.

1780-1815

Nel corso del Settecento un altro attore si affaccia ai Balcani: la Russia, che è interessata a conquistarsi uno sbocco sul Mar d'Azov, sul Mar Nero e, in definitiva, sul Mediterraneo. Nel 1780 Austria e Russia firmano l'accordo di Pietroburgo: le due potenze intendono spartirsi gli ex domini balcanici dell'Impero ottomano. Nel 1815 la Gran Bretagna ottiene il protettorato su Corfù e le isole Ionie.

1815-30

I serbi tentano di riconquistare l'indipendenza. Si sollevano i greci, gli albanesi, i valacchi e successivamente (1836-41) anche i bulgari.

1840-76

La Russia avvia trattative con la Gran Bretagna per la spartizione della Turchia in zone d'influenza. Nel 1853 scoppia la Guerra di Crimea promossa dalla Gran Bretagna con l'intento di contenere l'espansionismo russo. Nel 1876 lo zar Alessandro Secondo cede a Francesco Giuseppe d'Austria la Bosnia-Erzegovina.

1878

Al Congresso di Berlino le potenze europee pongono la «questione d'Oriente» e la risolvono secondo una logica coloniale che tiene conto dei fattori strategici e geografici e solo in ultima istanza di quelli etnografici. Viene riconosciuta l'indipendenza della Bulgaria, della Romania, della Serbia e del Montenegro. L'Austria-Ungheria ottiene il protettorato sulla Bosnia-Erzegovina e diviene il primo attore sulla scena balcanica. Cipro viene ceduto alla Gran Bretagna. A Prizren, nel Sud del Kosovo, viene fondata la «Lega di Prizren», che diverrà il centro propulsore del movimento nazionale degli albanesi.

1908

L'Austria-Ungheria con un atto di forza si annette la Bosnia-Erzegovina.

1909-12

Il movimento nazionale albanese riesce a controllare il Kosovo e a occupare Shkup (Skopje). Ma all'inizio delle «guerre dei Balcani» (1912-13) l'esercito serbo occupa nuovamente il Kosovo. Nel novembre 1912 viene proclamata a Vlore (Valona) l'Albania indipendente.

1912-13

Le «Guerre balcaniche» vedono lo scontro fra una coalizione formata da Bulgaria, Grecia, Montenegro e Serbia, da una parte e, dall'altra, l'Impero ottomano, indebolito dal conflitto con l'Italia per la Libia. Gli ottomani devono cedere larga parte dei territori che nei secoli precedenti essi avevano occupato in Europa.

1913

Con la Pace di Londra le grandi potenze europee, nel ridistribuire fra gli Stati balcanici i territori conquistati ai turchi, decidono anche la creazione di un nuovo Stato: l'Albania. La regione dell'attuale Kosovo viene divisa tra la Serbia e il Montenegro e nascono le prime tensioni tra i serbi e gli albanesi.

1914

28 giugno. Viene assassinato a Sarajevo l'arciduca ereditario d'Austria-Ungheria Francesco Ferdinando. La tensione fra gli Asburgo e i serbi per il controllo della Bosnia fa da detonatore della Prima guerra mondiale.

1914-18

Durante la prima guerra mondiale il Kosovo è temporaneamente occupato e spartito fra gli eserciti austro-ungarico e bulgaro che se ne contendono il controllo. Poi viene riconquistato dalle truppe serbe.

1917-18

Viene proclamata l'indipendenza dell'Albania (sotto protettorato italiano). Il Patto di Corfù (30 luglio 1917) avvia il processo, favorito dal collasso dell'Impero asburgico, di unificazione di serbi, croati e sloveni sotto la corona dei Karagjorgjevic. Nel 1918 viene proclamato il Regno Jugoslavo.

1919-21

Con i Trattati di San Germano, di Neuilly, del Trianon e di Sèvres (1920) il dominio turco viene limitato a Costantinopoli e all'Anatolia.

Nell'accordo di Versailles il Kosovo (Kosovo-Metohija, o Kosmet) e la Macedonia vengono assegnati al Regno Jugoslavo. La Costituzione di San Vito del 28 giugno 1921 attribuisce al «Regno dei serbi, croati e sloveni» la struttura di una monarchia parlamentare ereditaria, con un governo centralizzato e con una preminenza serba. La popolazione albanese non viene riconosciuta come minoranza etnico-culturale.

1939-40

Nell'aprile 1939 l'Italia aggredisce l'Albania e occupa Durazzo e Valona. Anche la capitale Tirana viene conquistata e Vittorio Emanuele Terzo viene incoronato Re di Albania. Nell'ottobre 1940 gli italiani invadono anche la Grecia.

1941

6 aprile. La Germania e l'Italia aggrediscono la Jugoslavia. Il Kosovo e una parte della Macedonia vengono occupati dall'Italia e uniti all'Albania. Nel frattempo si organizzano le forze partigiane guidate da un carismatico leader comunista croato: il maresciallo Josip Broz Tito.

10 aprile. Sostenuta, armata e finanziata da Hitler e da Mussolini la Croazia diviene Stato indipendente, annettendo anche la Bosnia-Erzegovina. Sotto la guida del duce ("poglavnik") Ante Pavelic, capo del movimento nazifascista «ustascia», inizia una feroce «pulizia etnica» contro ebrei, rom e serbi. Centinaia di migliaia di serbi vengono trucidati o costretti a fuggire. Anche in Serbia si affermano movimenti nazionalistici che inneggiano all'idea della «Grande Serbia».

1941-44.

Si istituisce il protettorato italiano e si creano scuole in lingua albanese.

Una conferenza dei comunisti albanesi del Kosovo e dell'Albania, a Bujane, vicino a Prizren, si pronuncia a favore dell'autodeterminazione del Kosovo e della riunificazione con l'Albania alla fine della guerra. Dopo la resa dell'esercito italiano i territori

albanesi vengono occupati dalle truppe tedesche. Durante l'occupazione nazifascista si mantiene l'unione amministrativa delle regioni albanesi e si promuove la creazione di una «Grande Albania».

1944-46

20 ottobre. Alla conclusione della Seconda guerra mondiale si costituisce, sotto la guida del maresciallo Tito, lo Stato federale jugoslavo.

Della Federazione fanno parte sei repubbliche: Slovenia, Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia, oltre alle due regioni autonome della Vojvodina e del Kosovo. Nasce una forte tensione fra il Fronte nazionalista albanese e le forze di polizia jugoslave.

1948

28 giugno. La Jugoslavia di Tito viene espulsa dal Kominform e abbandona il blocco sovietico.

1961

Scoppia un aspro conflitto ideologico fra l'Urss e l'Albania.

1966-72

Alexander Rankovic, ministro jugoslavo degli Interni, intransigente nazionalista serbo, viene deposto e la tensione con i nazionalisti albanesi si allenta. Viene ampliato il sistema scolastico in lingua albanese e iniziano attività didattiche in albanese a livello universitario. Nel dibattito sulla Costituzione federale i rappresentanti dell'etnia albanese chiedono per il Kosovo lo status di repubblica. Manifestazioni studentesche a Prishtina vengono represse dalla polizia. Viene fondata l'università di Prishtina come centro accademico degli albanesi di Jugoslavia. Si iscrivono 40000 studenti. Al Congresso ortografico di Tirana, al quale partecipano anche i delegati del Kosovo, si decide di mantenere un regime unificato di lingua albanese standardizzata in tutti i territori abitati da albanesi.

1974

21 febbraio. Con la nuova Costituzione il Kosovo e la Vojvodina

ottengono un'ampia autonomia. Quale «Provincia autonoma» il Kosovo viene riconosciuto come uno dei soggetti della Federazione, con una propria Costituzione e istituzioni proprie, indipendenti da quelle serbe.

1980

4 maggio. Alla morte del maresciallo Tito si riaccendono le aspirazioni nazionaliste e si fanno più aspre le tensioni etniche. Le condizioni economiche della Jugoslavia decadono rapidamente, il debito pubblico raggiunge i venti miliardi di dollari e l'inflazione sale alle stelle (2500 per cento su base mensile).

1981

Nel Kosovo la popolazione albanese invoca pubblicamente la proclamazione della «Repubblica del Kosóva». Manifestazioni studentesche a Prishtina ed in altre città del Kosovo vengono duramente represses.

1986

28 maggio. Slobodan Milosevic viene eletto presidente del partito comunista serbo.

1988

Sciopero ad oltranza di oltre mille minatori albanesi a Trepca, grande complesso minerario del Kosovo. Ci sono manifestazioni popolari di solidarietà in tutta la regione.

1989

28 giugno. Milosevic, nel seicentesimo anniversario della battaglia di «Kosovo Polje», organizza una manifestazione per il recupero serbo della regione. Viene proclamato lo stato d'assedio e il Parlamento del Kosovo deve accettare l'abrogazione dell'autonomia. Seguono proteste di massa represses con la forza dalla polizia. Si scioglie la «Lega dei comunisti del Kosovo» e si formano i primi partiti liberi fra cui la Lega Democratica del Kosovo (L.D.K.), che raccoglie i maggiori consensi.

9 novembre. Viene abbattuto il «Muro di Berlino», finisce la «Guerra fredda» e crolla l'impero sovietico.

15 novembre. Milosevic viene eletto presidente della Serbia.

1990

gennaio. La Jugoslavia invia truppe e carri armati nel Kosovo per soffocare la ribellione. Fra giugno e luglio i rappresentanti dell'etnia albanese del Kosovo dichiarano l'indipendenza della regione dalla Serbia.

Milosevic reprime duramente il moto indipendentista.

1991

25 giugno. La Slovenia dichiara la propria indipendenza dalla Jugoslavia. Segue subito dopo, con il sostegno della Germania e del Vaticano, la dichiarazione di indipendenza della Croazia, mentre i serbi della Krajina proclamano la propria indipendenza dalla Croazia. A guidare la Croazia è il nazionalista Franjo Tudjman, che si fa chiamare "poglavnik" (duce), come aveva fatto il nazifascista Pavelic.

1° luglio. Si scioglie il Patto di Varsavia. La Croazia dichiara guerra alla Jugoslavia.

1° settembre. L'università di Prishtina viene chiusa. Dal 26 al 30 settembre si tiene un referendum popolare: l'87,5% della popolazione del Kosovo si esprime a favore di uno Stato indipendente e sovrano.

8 settembre. La Macedonia dichiara la propria indipendenza dalla Federazione Jugoslava, suscitando reazioni polemiche da parte della Grecia.

ottobre. Il Parlamento della Bosnia vota l'indipendenza. L'Albania riconosce l'indipendenza del Kosovo.

novembre. Dopo un lungo assedio la città di Vukovar, emblema della autonomia dei croati all'interno della Slavonia, viene sopraffatta dall'esercito iugoslavo. Migliaia sono i morti e i deportati.

1992

aprile. La Comunità europea riconosce l'indipendenza della Bosnia. Ne segue immediatamente la guerra fra serbi, croati e musulmani bosniaci. I serbi assediano Sarajevo. Serbia e Montenegro danno vita a una nuova Repubblica Federale Jugoslava.

24 maggio. Si svolgono le prime elezioni pluripartitiche nel Kosovo. La maggioranza dei suffragi va alla Lega democratica del

Kosovo (L.D.K.).

Alle elezioni partecipano anche i musulmani slavi e i turchi del Kosovo. Quale presidente della Repubblica viene eletto Ibrahim Rugova (L.D.K.) col 99 per cento dei voti.

maggio. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 757 del 30 maggio, decide l'embargo contro la Serbia, accusata di sostenere la ribellione dei serbi in Croazia e in Bosnia.

4 giugno. Al Consiglio Atlantico di Oslo la Nato si dichiara a disposizione delle Nazioni Unite e della C.S.C.E. per un intervento di "peace-keeping" nei territori della ex Jugoslavia. E' la prima volta che la Nato si propone di operare «fuori area» e per scopi non difensivi.

7 luglio. Con l'accordo di Brioni le ostilità fra la Croazia e la Repubblica Jugoslava vengono sospese, ma i disordini continuano. Inizia l'emigrazione forzata dei serbi dai territori conquistati dalla Croazia, provenienti soprattutto della Krajina. Alla fine i serbi epurati saranno oltre duecentomila.

15 dicembre. La Jugoslavia viene espulsa dal Fondo Monetario Internazionale.

1993

aprile. La Nato invia pattuglie aeree in Bosnia. Le autorità serbe negano l'ingresso in tutta la Serbia ad Amnesty International e alla C.S.C.E., come ritorsione per l'applicazione delle sanzioni economiche contro la Serbia.

31 marzo. Con la risoluzione 816 del 31 marzo il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite affida alla Nato il compito di garantire la "no fly zone" nello spazio aereo bosniaco.

25 maggio. Facendo seguito ad una risoluzione preliminare del 22 febbraio (n. 808), con la risoluzione 827 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dà vita, ai sensi del capitolo 7 della Carta, al Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia con sede all'Aia. Il suo compito è di perseguire individui che si siano resi responsabili di «serious violations of international humanitarian law» entro i territori della ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991.

4 giugno. Con la risoluzione 836 del 4 giugno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizza l'invio di nuovi contingenti militari per rafforzare quelli già operanti in Bosnia-Erzegovina. Le

Forze di protezione delle Nazioni Unite (Unprofor) arriveranno così a disporre di 23000 uomini.

1994

6 febbraio. Circa settanta persone restano uccise nella strage del mercato di Sarajevo.

28 febbraio. La Nato esegue la sua prima azione di guerra nei cieli balcanici con il tacito assenso delle Nazioni Unite.

1995

26 maggio. I serbi bombardano pesantemente Sarajevo e poco dopo (11 luglio) compiono una strage di musulmani a Srebrenica. Le Forze di protezione delle Nazioni Unite in funzione di "peace-keeping" (Unprofor) si rivelano incapaci di difendere la popolazione civile. A gennaio inizia comunque una tregua che dovrebbe durare quattro mesi.

29 agosto. La Nato decide un massiccio attacco aereo contro le postazioni militari serbe. L'operazione "Deliberate Force" dura sino al 14 settembre, con un totale di 3515 voli e lo sganciamento di oltre mille bombe.

1° novembre. Sotto l'egida del governo statunitense a Dayton (Ohio) iniziano le trattative di pace: vi prendono parte il bosniaco Alija Izetbegovic, il croato Franjo Tudjiman e il serbo Slobodan Milosevic.

16 novembre. Il Tribunale internazionale dell'Aia incrimina il leader serbo di Bosnia, Radovan Karadzic e il generale serbo Ratko Mladic, accusandoli di genocidio e di altri crimini di guerra.

21-22 novembre. Viene siglato l'accordo di pace a Dayton. Le Nazioni Unite sospendono le sanzioni contro la Serbia e il Montenegro.

5 dicembre. I ministri degli Esteri e della Difesa dei paesi Nato decidono l'invio di sessantamila soldati in Bosnia (Sfor) per controllare, per conto delle Nazioni Unite, l'applicazione degli accordi di pace.

14 dicembre. Gli esponenti delle tre etnie in conflitto nei Balcani (Izetbegovic, Tudjiman e Milosevic) firmano a Parigi l'accordo di pace, alla presenza del Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton. Il rappresentante delle Nazioni Unite è presente come semplice invitato. Alla fine del mese una missione di "peace-keeping" della Nato arriva in Bosnia.

1996

1° settembre. Viene stipulato un accordo fra Milosevic e Rugova sull'apertura di edifici pubblici per le scuole albanesi, ma l'applicazione dell'accordo viene più volte rinviata.

7 novembre. Scoppia a Belgrado una forte protesta popolare contro Milosevic, che rifiuta di riconoscere la vittoria dell'opposizione nelle elezioni in Bosnia.

1997

19 maggio. Nelle strade di Prishtina compaiono i primi manifesti dell'Esercito di Liberazione del Kosovo (in lingua albanese "Ushtria Çlirimtare ë Kosovës", in sigla U.Ç.K.). In autunno scenderanno in piazza decine di migliaia di studenti ed insegnanti albanesi per protestare contro la loro esclusione dalle scuole pubbliche.

1998

28 febbraio. Unità serbe compiono violente azioni di repressione nella zona di Drenica. Gli scontri continuano fino a giugno e provocano più di trecento morti.

2-5 marzo. La polizia serba contrasta violentemente a Prishtina migliaia di dimostranti di etnia albanese. Con la battaglia al villaggio di Prekaz lo scontro militare si inasprisce ulteriormente.

22 marzo. Si vota per la rielezione del presidente e del parlamento del Kosovo. Viene rieletto Ibrahim Rugova e la Lega Democratica del Kosovo si conferma nella sua posizione maggioritaria.

31 marzo. Con la risoluzione 1160 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite indirizza un appello alle forze serbe e ai guerriglieri dell'U.Ç.K. perché cessino i combattimenti e si avvii un negoziato. (La risoluzione viene approvata con l'astensione della Cina). Viene inoltre deciso un embargo sulla fornitura di armi a Belgrado.

8-11 giugno. Gli Stati Uniti, e subito dopo l'Europa, decidono un'ulteriore pressione economico-finanziaria sulla Serbia. La Nato si prepara ad una operazione militare.

23 settembre. La risoluzione 1199 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - anch'essa approvata con l'astensione della Cina - chiede la cessazione delle ostilità, l'avvio di negoziati e l'ingresso nei territori della ex Jugoslavia di osservatori internazionali e di agenzie umanitarie.

Al governo di Belgrado viene inoltre intimato di astenersi da azioni repressive («indiscriminato ed eccessivo uso della forza») contro le popolazioni civili.

fine di settembre. Il numero di albanesi e di serbi vittime degli scontri ha superato in Kosovo il migliaio. Oltre 200 villaggi sono inabitabili e decine di migliaia di albanesi si sono rifugiati sulle montagne.

13 ottobre. Con l'"activation order" il Consiglio Atlantico autorizza i vertici della Nato a lanciare attacchi aerei contro obiettivi situati nella Repubblica Federale di Jugoslavia. A Milosevic vengono dati quattro giorni di tempo per ritirare le sue forze armate dal Kosovo.

16 ottobre. Viene formalizzato un accordo tra l'inviato americano Richard Holbrooke e Slobodan Milosevic. L'intesa prevede il cessate il fuoco, garantito dalla presenza di una forza internazionale di controllo sul terreno (Kosovo Verification Mission) organizzata dall'Osce. L'accordo prevede anche la riduzione delle forze serbe in Kosovo. Viene prevista inoltre una missione di sorveglianza aerea della Nato e successivamente lo schieramento di una forza della Nato in Macedonia a tutela della missione dei verificatori dell'Osce.

24 ottobre. La risoluzione 1203 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - approvata con le astensioni della Russia e della Cina - autorizza la presenza di verificatori dell'Osce e un monitoraggio aereo della Nato nei cieli del Kosovo.

27 ottobre. Le forze di sicurezza serba si ritirano in massa dall'area del Kosovo.

1999

16 gennaio. Viene scoperta la strage di Raçak, a sud del Kosovo: sono 45 i cadaveri di albanesi orrendamente mutilati. Scoppia la polemica sulle responsabilità del massacro e sulla sua autenticità. Il procuratore del Tribunale dell'Aia, la canadese Louise Arbour, si presenta al confine fra l'Albania e il Kosovo in compagnia di Christiane Amanpour, giornalista della C.N.N., con l'intenzione di svolgere un'inchiesta. Alle due donne non viene concesso di varcare il confine.

18 gennaio. Lo statunitense William Walker, capo della missione dell'Osce, definisce la strage di Raçak un crimine contro l'umanità e accusa le autorità politiche, l'esercito e la polizia iugoslave di essere

responsabili del massacro. Due giorni dopo il governo di Belgrado dichiara William Walker «persona non gradita» e gli intima di lasciare il paese. Grazie alla mediazione russa e francese l'ordine viene revocato.

29 gennaio. Il Gruppo di contatto (Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti, Russia) si riunisce a Londra. Il Gruppo invita il governo di Belgrado a una immediata attuazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite. Vengono condannate le provocazioni dell'U.Ç.K. e le parti in conflitto vengono convocate nel castello di Rambouillet, in Francia, per il 6 febbraio.

6 febbraio. Iniziano i colloqui a Rambouillet, sotto la presidenza franco-britannica. La delegazione serba è guidata dal vicepresidente iugoslavo Ratko Markovic, mentre gli albanesi del Kosovo sono rappresentati da Ibrahim Rugova, Hashim Thaci e Veton Surroi. La trattativa si prolunga senza alcun risultato.

23 febbraio. Il Gruppo di contatto decide una sospensione della trattativa e riconvoca la sessione dei colloqui a Parigi per il 15 marzo.

12 marzo. Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia entrano nella Nato.

15 marzo. Riprendono i colloqui di pace a Parigi, ma dopo cinque giorni vengono interrotti definitivamente. Il testo predisposto per l'accordo viene firmato soltanto dalla delegazione kosovaro-albanese. La firma è accompagnata da una dichiarazione interpretativa, di natura controversa, che ribadisce l'intenzione dei kosovaro-albanesi di tenere un referendum sull'indipendenza del Kosovo dopo una fase di transizione. I rappresentanti di Belgrado non accettano in particolare le disposizioni relative alla presenza di contingenti della Nato sia in Kosovo sia negli altri territori della Repubblica Federale Jugoslava.

20 marzo. Inizia il ritiro dal Kosovo dei verificatori dell'Osce.

22 marzo. Milosevic denuncia al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'"activation order" del Consiglio Atlantico come una illegale minaccia dell'uso della forza contro uno Stato sovrano.

23 marzo. Il Parlamento serbo respinge le condizioni della Nato. Il segretario generale della Nato, Javier Solana, rende esecutivo l'"activation order", senza attendere o sollecitare l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

24 marzo. La Nato lancia un attacco aereo sul territorio della

Federazione Jugoslava. Inizia così l'operazione "Determinate Force", al comando del generale statunitense Wesley Clark, che durerà 78 giorni. Su richiesta della Russia il 26 marzo si riunisce d'urgenza il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L'India, la Russia e la Bielorussia presentano una proposta di risoluzione per la condanna dell'intervento della Nato contro la Repubblica Federale Jugoslava. Il documento, approvato dalla Cina, dalla Russia e dalla Namibia, viene respinto dagli altri dodici membri del Consiglio, inclusi i tre membri permanenti occidentali: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia.

24-25 marzo. I capi di Stato e di governo dell'Unione europea, riuniti a Berlino, confermano il loro appoggio all'azione militare della Nato.

26-27 marzo. Si susseguono gli attacchi aerei su tutto il territorio della Repubblica Federale Jugoslava, che provocano le prime vittime civili sia fra la popolazione serba che fra quella kosovaro-albanese. Inizia la fuga in massa degli albanesi dal Kosovo verso l'Albania e la Macedonia.

30 marzo. Slobodan Milosevic offre, in cambio della sospensione dei bombardamenti, il ritiro delle forze iugoslave dal Kosovo. L'offerta non viene accolta.

2 aprile. La Russia chiede una riunione ministeriale del G-8 e annuncia di avere deciso di inviare unità navali nell'Adriatico per monitorare la situazione.

3-4 aprile. Viene deciso il primo attacco missilistico della Nato nel centro di Belgrado. Iniziano i bombardamenti sui ponti del Danubio.

5 aprile. La Nato riconosce che un missile ha fallito il bersaglio. Circa 20 civili serbi muoiono nella città di Aleksinac.

6 aprile. Gli attacchi della Nato distruggono una raffineria a Novi Sad e abbattono un secondo ponte sul Danubio. Il ministro degli Esteri iugoslavo sollecita inutilmente un intervento del Segretario generale delle Nazioni Unite perché vengano fermati i bombardamenti su Belgrado. Milosevic dichiara una tregua unilaterale per la Pasqua ortodossa (dell'11 aprile), ma le autorità della Nato decidono di proseguire nei bombardamenti.

7 aprile. Il Gruppo di contatto discute e sostanzialmente conferma le cinque condizioni poste dalla Nato per la sospensione dei bombardamenti.

Esse sono: la cessazione dei combattimenti e della repressione da parte delle forze di Belgrado; il ritiro delle unità militari e di polizia jugoslave dal Kosovo; la presenza di una forza internazionale di sicurezza nel Kosovo; il rientro in patria dei rifugiati kosovaro-albanesi; una soluzione politica sulla base della bozza di accordo di Rambouillet.

9 aprile. Un nuovo bersaglio viene mancato dai bombardieri della Nato che invece colpiscono obiettivi civili nei dintorni di Prishtina, provocando non meno di 12 vittime. Il bombardamento della fabbrica di automobili Zastava causa il ferimento di 128 operai. Kofi Annan in una dichiarazione ufficiale pone a Belgrado una serie di condizioni sostanzialmente coincidenti con quelle della Nato. Anche il G-8, riunito a Dresda, si allinea su tali posizioni.

12 aprile. Un missile della Nato colpisce un treno passeggeri che sta attraversando un ponte a Grdelicka, non lontano da Belgrado: i morti, in gran parte carbonizzati, sono oltre cinquanta.

14 aprile. Un altro errore di bersaglio da parte dei bombardieri della Nato causa la morte di oltre settanta persone appartenenti ad un convoglio di profughi kosovari in fuga nei pressi di Djakovica. I feriti sono un centinaio.

21 aprile. I missili della Nato distruggono a Belgrado la sede del partito socialista serbo e la residenza privata di Milosevic. Viene abbattuto a Novi Sad, in Voivodina, un altro ponte sul Danubio.

23 aprile. L'inviato russo a Belgrado, Viktor Cernomyrdin, parla di disponibilità da parte di Milosevic al dispiegamento di forze straniere in Kosovo.

22-24 aprile. Le forze della Nato bombardano la sede della televisione serba a Belgrado, provocando numerosi morti e feriti fra i giornalisti e gli operatori televisivi. Il ministro degli Esteri italiano, Lamberto Dini, manifesta con forza il suo dissenso. Il presidente del Consiglio D'Alema smentisce il suo ministro ed elogia lo scrupolo e la trasparenza del comportamento bellico della Nato. Viene colpita anche la centrale elettrica di Obrevonaz: Belgrado è al buio, gli ospedali sono senza energia elettrica, gli impianti idrici e i trasporti pubblici sono fermi.

23-25 aprile. La Nato festeggia il suo cinquantesimo anno a Washington, confermando la volontà di proseguire la guerra sino alla vittoria.

27 aprile. L'americano Strobe Talbott si incontra con i russi Igor Ivanov e Viktor Cernomyrdin. Belgrado dichiara che i bombardamenti della Nato hanno provocato almeno mille morti fra la popolazione civile.

28 aprile. Più di venti civili, a causa di un ennesimo errore della Nato, perdono la vita a Surdulica, colpiti da bombe a frammentazione.

30 aprile. Entra in vigore l'embargo petrolifero contro la Federazione Jugoslava, deciso dall'Unione europea il 23 aprile. Anche la Nato minaccia un blocco navale. Continuano i bombardamenti su Belgrado contro obiettivi civili. La popolazione è allo stremo. Si tiene a Ginevra la 55esima sessione della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo. Nel corso della riunione Mary Robinson, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, denuncia le devastazioni provocate dai bombardamenti della Nato in Jugoslavia.

2 maggio. Slodoban Milosevic consegna al reverendo americano Jesse Jackson tre soldati statunitensi catturati dai serbi. La Nato compie ancora un errore: a Luzane, in prossimità di Prishtina, viene centrato un pullman che sta trasportando dei profughi oltre confine. I morti - serbi, albanesi, zingari - sono almeno venti e altrettanti sono i feriti. Bombe alla grafite vengono usate per generare cortocircuiti negli impianti elettrici della Serbia: il 70 per cento del paese è al buio.

6 maggio. A Bonn, i paesi del G-8 raggiungono un accordo per una possibile soluzione politica, ma i bombardamenti della Nato proseguono.

7 maggio. Le autorità iugoslave accusano la Nato di aver sganciato bombe a frammentazione contro l'ospedale e il mercato di Nis, uccidendo più di venti persone e ferendone gravemente almeno settanta.

Tardivamente la Nato riconosce il proprio errore.

7-8 maggio. Nel corso della notte alcuni missili della Nato colpiscono l'Ambasciata cinese di Belgrado uccidendo tre persone e ferendone venti.

La Cina chiede una riunione d'emergenza del Consiglio di Sicurezza, che però non esprime alcuna censura nei confronti della Nato.

10 maggio. La Jugoslavia annuncia di aver avviato il proprio ritiro dal Kosovo, ma le autorità della Nato non confermano.

11-20 maggio. La Nato continua i bombardamenti sulla Serbia, mentre prosegue la ricerca di una soluzione politica. Il 14 maggio un altro convoglio di profughi viene distrutto a Korisa (i morti sono 79). Schröder si reca a Pechino mentre il russo Cernomyrdin torna a Belgrado. Alle trattative partecipa - quale inviato dell'Unione Europea - anche il presidente finlandese Manti Ahtisaari. In Adriatico, a poche miglia dalla laguna di Venezia, finiscono nelle reti dei pescatori circa cento bombe a grappolo, sganciate dagli aerei della Nato di ritorno dai raid in Jugoslavia.

27 maggio. Il Tribunale internazionale dell'Aia incrimina Slobodan Milosevic ed altri quattro esponenti civili e militari del governo iugoslavo, accusandoli di una serie di crimini gravissimi. Il diplomatico brasiliano Sergio Vieira de Mello, capo della missione umanitaria delle Nazioni Unite, in visita in Jugoslavia, denuncia il «disastro umanitario» provocato dai bombardamenti della Nato.

28 maggio. Al termine di una nuova missione di Cernomyrdin a Belgrado, la presidenza jugoslava dichiara di accettare il piano proposto dal G-8 e chiede la sospensione immediata dei bombardamenti.

1° giugno. Proseguono i bombardamenti della Nato che causano nuove vittime civili a Novi Pazar. Le autorità politiche di Belgrado inviano una lettera al presidente dell'Unione europea, confermando di accettare le condizioni del G-8.

3-4 giugno. Il Parlamento serbo e il governo federale accettano il piano di pace presentato da Cernomyrdin e Ahtisaari.

8 giugno. Riuniti a Colonia, i ministri degli Esteri del G-8 mettono a punto il testo di una risoluzione da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

10 giugno. Inizia il ritiro delle truppe serbe e il segretario generale della Nato, Javier Solana, dichiara di avere ordinato la sospensione della campagna aerea. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta la risoluzione 1244 che dichiara la fine del conflitto in Kosovo. La Cina si astiene.

12-13 giugno. Giocando d'anticipo rispetto agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna, duecento soldati russi partiti dalla Bosnia si attestano sul confine amministrativo fra la Serbia e il Kosovo e poi entrano in Kosovo ed occupano l'aeroporto di Prishtina.

18 giugno. Con l'ingresso dei contingenti Nato nel Kosovo inizia

la scoperta di decine di cadaveri e di alcune «camere di tortura» che vengono attribuite alle milizie serbe. Gran Bretagna e Stati Uniti inviano gruppi di esperti, forniti di apparecchiature altamente sofisticate, per indagare sulle violenze commesse dai serbi a carico della popolazione albanese del Kosovo e per trasmettere la documentazione al Tribunale dell'Aia. Iniziano anche le vendette dei kosovaro-albanesi nei confronti dei serbi. I miliziani dell'U.Ç.K. occupano le città del Kosovo, rifiutano di consegnare le armi leggere e divengono di fatto arbitri politico-militari della situazione.

20 giugno. Al vertice del G-8 di Colonia viene deciso che gli aiuti umanitari siano estesi anche alla popolazione serba, ma solo selettivamente, in modo che il regime di Milosevic non ne possa trarre vantaggio.

25 giugno. Gli Stati Uniti offrono una taglia di cinque milioni di dollari (circa dieci miliardi di lire) a chiunque offra informazioni che portino all'arresto di Slobodan Milosevic.

4 luglio. Il francese Bernard Kouchner viene nominato amministratore civile delle Nazioni Unite per il Kosovo.

30 luglio. Si riunisce a Sarajevo, con la partecipazione del presidente Clinton e dei massimi esponenti dei paesi della Nato e dell'Europa sud-orientale, il Vertice per un Patto di stabilità nei Balcani. La Serbia è esclusa dal Vertice e viene esclusa anche dai finanziamenti stanziati per la ricostruzione (in attesa che il regime di Milosevic venga rimosso).

11 settembre. Si aggrava la crisi a Timor Est. Gli Stati Uniti, pur criticando il governo indonesiano, dichiarano di non considerarsi i gendarmi del mondo e di non avere intenzione di compiere alcun intervento umanitario usando la forza contro Giakarta. Analoghe dichiarazioni vengono rilasciate dal nuovo Segretario generale della Nato, il britannico George Robinson.

18 ottobre. Javier Solana, già Segretario generale della Nato, assume la carica di Alto rappresentante della politica estera e di sicurezza comune dell'Europa unita. Dichiarò che lavorerà per dar vita ad un apparato militare di difesa comune dell'Europa, destinato ad assorbire l'U.E.O.

28 ottobre. Il nuovo Procuratore generale del Tribunale dell'Aia, la svizzera Carla del Ponte, in visita a Prishtina, dichiara che il

Tribunale sta valutando la possibilità di incriminare Slobodan Milosevic anche per genocidio.

2 novembre. Scoppia una polemica internazionale sul numero delle vittime dei massacri attribuiti all'esercito e alle milizie serbe in Kosovo.

Un'agenzia statunitense di "intelligence", la Stratfor, sostiene che i cadaveri scoperti dall'F.B.I. in Kosovo sono solo alcune centinaia. Si tratterebbe quindi di una cifra largamente inferiore rispetto agli undicimila morti di cui aveva parlato Kouchner o ai centomila morti annunciati in maggio dal Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, William Cohen, per giustificare a posteriori l'intervento umanitario.

15 novembre. A Bruxelles, alla riunione dei ministri degli Esteri e della Difesa dell'Unione europea, viene elaborato il progetto di un corpo d'armata europeo costituito da 40000 uomini. La nuova forza militare sarà separabile (ma non separata) dalla Nato. Al vertice di questa nuova struttura ci sarà Javier Solana, che viene designato anche come prossimo Segretario generale dell'U.E.O. A quindici giorni dall'avvio del "Millennium Round" a Seattle, l'amministrazione degli Stati Uniti e la Cina sottoscrivono un accordo che prelude all'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio (W.T.O.).

18-19 novembre. Al vertice di Istanbul dell'Osce i leader delle potenze occidentali usano un linguaggio molto duro nei confronti del governo russo per la sua repressione dei ribelli ceceni, ma non minacciano alcun intervento militare. Si sottoscrive un accordo, fortemente voluto dagli Stati Uniti e dal quale resta esclusa la Russia, per la costruzione di un nuovo oleodotto Baku-Ceyhan per il trasporto del greggio dall'Asia centrale (Azerbaijan) al Mediterraneo (Turchia) senza attraversare i territori della Russia e dell'Iran. Partecipano all'accordo, oltre all'Azerbaijan e alla Turchia, la Georgia e il Turkmenistan.

30 novembre - 3 dicembre. Si riunisce a Seattle il vertice del W.T.O. per il "Millennium Round". Si profila un duro scontro fra i paesi ricchi e i paesi poveri, oltre che fra gli interessi commerciali degli Stati Uniti e quelli dell'Europa. In seguito ad un'ingente mobilitazione internazionale la sede del "summit" viene assediata da migliaia di dimostranti che protestano contro le sperequazioni economiche indotte dai processi di globalizzazione.

3 dicembre. Continuano le violenze dei kosovaro-albanesi contro la minoranza serba. Un anziano docente universitario viene ucciso, mentre la moglie e la suocera, che si trovavano in macchina con lui, vengono brutalizzate e gravemente ferite da una massa di kosovaro-albanesi che festeggiano in piazza una ricorrenza nazionalistica. Anche in altre località la violenza omicida si abbatte sui serbi e sui rom che non abbiano ancora scelto (o potuto scegliere) la via dell'emigrazione.

10-11 dicembre. Al vertice dei capi di Stato e di governo di Helsinki l'Unione europea decide di dotarsi entro il 2003 di una capacità autonoma di iniziativa militare per una rapida risposta a eventuali crisi internazionali (ma solo nel caso in cui la Nato non vi sia già impegnata).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE*

[* Con la collaborazione di Antonella Brillante.]

a.a. v.v., La pace e la guerra. I Balcani in cerca di futuro, Il Sole 24 Ore, Milano 1999.

a.a. v.v., La notte del Kosovo. La crisi dei Balcani raccontata dai giornali di tutto il mondo, Indice internazionale, Milano 1999.

a.a. v.v., L'ultima crociata? Ragioni e torti di una guerra giusta, a cura di G. Bosetti, Libri di Reset, Roma 1999.

Arshi, P. e Repishti, S., Studies on Kosova, Columbia University Press, New York 1984.

Baccelli, L., Il particolarismo dei diritti, Carocci, Roma 1999.

Badie, B., La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect, Fayard, Paris 1995, trad. it. Asterios, Trieste 1996.

Bassiouni, C. e Manikas, O., The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Transnational Publisher, Irvington and Hudson 1996.

Bauman, Z., Globalization: The Human Consequences, Columbia University Press, New York 1998.

- In Search of Politics, Polity Press, Cambridge 1999, trad. it. Feltrinelli, Milano 2000.

Beck, U., Was ist Globalisierung?, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1997, trad. it. Carocci, Roma 1999.

- Der militärische Pazifismus. Über den postnationalen Krieg, in «Süddeutsche Zeitung», 19 aprile 1999.

Benedikter, T., Il dramma del Kosovo. Dall'origine del conflitto tra Serbi e Albanesi agli scontri di oggi, Datanews, Roma 1998.

Bianchini, S., La questione iugoslava, Giunti, Firenze 1999.

Bobbio, N., Il problema della guerra e le vie della pace, il Mulino, Bologna 1979.

- Perché questa guerra ricorda una crociata, in a.a. v.v., L'ultima crociata?, Libri di Reset, Roma 1999.

Borejsza, J.W., *Il fascismo e l'Europa orientale. Dalla propaganda all'aggressione*, Laterza, Roma-Bari 1981.

Brzezinski, Z., *The Grand Chessboard*, Basic Books, New York 1997, trad. it. Longanesi, Milano 1988.

Bull, H., *The Anarchical Society*, Macmillan, London 1977.

Cabona, M. (a cura di), «Ditelo a Sparta». *Serbia ed Europa contro l'aggressione della Nato*, Graphos, Genova 1999.

Caccamo, D., *Kosovo: vincitori e vinti*, in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3.

Cagiati, A., *La nuova Alleanza Atlantica*, in «Rivista di studi politici internazionali», 66 (1999), 3.

Cassese, A., *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in «European Journal of International Law», 10 (1999), 1.

Castellan, G., *Histoire des Balkans, XIV-XX siècle*, Fayard, Paris 1991.

Chinkin, C. M., *Kosovo: A «Good» or «Bad» War?*, in «American Journal of International Law», 93 (1999), 4.

Clark, R. e Sann, M., *The Prosecution of International Crimes. A Critical Study of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, Transaction Publishers, New Brunswick 1996.

Corm, A., *L'Europe et l'Orient. De la balkanisation à la libanisation*, La Découverte, Paris 1989.

Cotturri, G. (a cura di), *Guerra - individuo*, Angeli, Milano 1999.

Cvijic, C., *Remaking the Balkans*, Pinter, London 1991, trad. it. Il Mulino, Bologna 1993.

D'Alema, M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, intervista a cura di F. Rampini, Mondadori, Milano 1999.

Daniel, J., *Les deux surprises du Kosovo*, in «Nouvel Observateur», 22 luglio 1999.

De Benoist, A., *Ripensare la guerra*, in «Trasgressioni», 14 (1999), 1.

Debray, R., *Croire, voir, faire*, Editions Odile Jacob, Paris 1999, trad. it. *L'Europa sonnambula*, Asefi, Milano 1999.

Demandt, A. (a cura di), *Macht und Recht. Grosse Prozesse in der Geschichte*, Oscar Beck, München 1990, trad. it. Einaudi, Torino 1996.

Di Francesco, T. (a cura di), *La Nato nei Balcani*, Editori Riuniti, Roma 1999.

Dogo, M., *Kosovo. Albanesi e serbi: le radici del conflitto*, Marco Editore, Cosenza 1992.

Emerson, M., *Ridisegnare la mappa dell'Europa*, il Mulino, Bologna 1998.

Falk, R. A., *Reflections on the War: Postmodern Warfare Leads to Severe Abuses of the Community that is Supposed to Be Rescued*, «The Nation», 11 giugno 1999.

- Kosovo, World Order, and the Future of International Law, in «American Journal of International Law», 93 (1999), 4.

Ferrajoli, L., *Una disfatta del diritto, della morale, della politica*, «Critica marxista» (1999), 3.

Franck, T. M., Luck, E. C, et al., *Sidelined in Kosovo?*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Galtung, J., *Faschismus ist überall*, «Suddeutsche Zeitung», 7 giugno 1999.

Gardam, J. (a cura di), *Humanitarian Law*, Ashgate, Brookfield 1999.

Garde, P., *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, Paris 1992.

Gill, B., *Limited Engagement*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Glennon, M. J., *The New Interventionism*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 3.

Glenny, M., *The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Books, London 1999.

Graziosi, A., *Dai Balcani agli Urali. L'Europa orientale nella storia contemporanea*, Donzelli, Roma 1999.

Grmek, M., Gjidara, M. e Simac, N., *Le «nettoyage ethnique»*, Fayard, Paris 1993.

Groove E. (a cura di), *Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s*, Brassey's, London 1991.

Haass, R. N., *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, Council of Foreign Relations, New York 1997.

- *What to do with American Primacy*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 5.

Habermas, J., *Kants Idee des Ewigen Friedens - aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, in «Kritische Justiz», 28 (1995),

trad. it. in J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 1998.

- Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in «Die Zeit», 18, 1999, trad. it. in a.a. v.v., *L'ultima crociata?*, Libri di Reset, Roma 1999.

Hagen, W., *The Balkans Lethal Nationalism*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Handke, P., *Der Krieg ist das Gebiet des Zufalls*, in «Süddeutsche Zeitung», 5-6 giugno 1999.

Harding, J., *Europe's War*, in «London Review of Books», 21 (1999), 9.

Hedges, C., *Kosovo's Next Masters?*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 3.

Hirst, P. e Thompson, G., *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge 1996.

Hobsbawm, E., *Il nuovo Muro della povertà*, in «la Repubblica», 9 gennaio 2000.

Hondrich, K. O., *Was ist dies für ein Krieg?*, in «Die Zeit», 22 (1999).

Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York 1996, trad. it. Garzanti, Milano 1997.

- *The Lonely Superpower*, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 2.

Iuso, P., *Il fascismo e gli ustascia, 1929-1941. Il separatismo croato in Italia*, Gangemi, Roma 1998.

Janigro, N., *L'esplosione delle nazioni. Le guerre balcaniche di fine secolo*, Feltrinelli, Milano 1999.

Jelavich, B., *History of the Balkans*, 2 voll., Cambridge University Press, Cambridge 1983.

Kaldor, M., *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, Cambridge 1999, trad. it. Carocci, Roma 1999.

Kelsen, H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen 1920, trad. it. Giuffrè, Milano 1989.

- *Peace through Law*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1944 (seconda ed.: Garland Publishing, Inc., New York 1973).

- *Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a*

Precedent in International Law?, in «The International Law Quarterly», 1 (1947), 2, trad. it. in «Nuovi studi politici», 19 (1989), 4.

- Law and Peace in International Relations, The Oliver Wendell Holmes Lectures 1940-41, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1948.

Kirchheimer, O., Politische Justiz, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M. 1981.

Kissinger, H., US Intervention in Kosovo is a Mistake, in «The Boston Globe», 1° marzo 1999.

- New World Disorder, in «Newsweek», 31 maggio 1999.

- The End of NATO as We Know It?, in «The Washington Post», 15 agosto 1999.

Kitsikis, D., L'Empire ottoman, Presses Universitaires de France, Paris 1985.

L'Abate, A., Kosovo: una guerra dimenticata, La meridiana, Bari 1999.

Larrabee, F. S., Asmus, R. D. e Kluger, R. L., Building a New Nato, in «Foreign Affairs», 72 (1993), 5.

Lattanzi, F., Sciso, E. (a cura di), Dai Tribunali Penali Internazionali ad hoc ad una Corte Permanente, Editoriale Scientifica, Napoli 1995.

Lejbowicz, A., Philosophie du droit international, Presses Universitaires de France, Paris 1999.

Lind, M., Civil War by Other Means, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 5.

Luthard, C., Géopolitique de la Serbie-Monténégro, Editions Complexe, Paris 1998, trad. it. il Mulino, Bologna 1999.

Luttwak, E. N., A Post-Heroic Military Policy, in «Foreign Affairs», 75 (1996), 4.

- Give War a Chance, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Malcom, N., Kosovo, a Short History, New York University Press, New York 1998.

Malcom, N., Djilas, A., et al., Is Kosovo Real?, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 1.

Mandelbaum, M., A Perfect Failure, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 5.

Mannoni, S., Potenza e ragione. La scienza del diritto

internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo, Giuffrè, Milano 1999.

Matvejevic, P. (a cura di), I signori della guerra. La tragedia dell'ex Jugoslavia, Garzanti, Milano 1999.

McCormack, T. L. H. e Simpson, G. J., The Law of War Crimes, Kluwer Law International, The Hague 1997.

Morozzo della Rocca, R., Nazione e religione in Albania, il Mulino, Bologna 1990.

- La guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico, Guerini e Associati, Milano 1999.

Mortellaro, L., I signori della guerra. La Nato verso il ventunesimo secolo, Manifestolibri, Roma 1999.

Nye, J. S., Jr., Redefining National Interest, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Ohmae, K., The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, The Free Press, New York 1995, trad. it. Baldini e Castoldi, Milano 1996.

Peric, A., Origine e fine della Jugoslavia nel contesto della politica internazionale, Lupetti, Milano 1998.

Picone, P. (a cura di), Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale, Cedam, Padova 1995.

Pizzorno, A., Il potere dei giudici, Laterza, Roma-Bari 1998.

- Caro Habermas, l'autoinvestitura della Nato non basta, in a.a. v.v., L'ultima crociata?, Libri di Reset, Roma 1999.

Portinaro, P. P., Il realismo politico, Laterza, Roma-Bari 1999.

G. Prévélakis, Les Balkans. Cultures et géopolitique, Nathan, Paris 1994, trad. it. il Mulino, Bologna 1997.

Rodman, P. W., The Fallout from Kosovo, in «Foreign Affairs», 78 (1999), 4.

Röling, B. V. A. e Cassese, A., The Tokyo Trial and Beyond, Polity Press, Cambridge 1993.

Röling, B. V. A. e Rüter, C. F. (a cura di), The Tokyo Judgment, APA-University Press Amsterdam, Amsterdam 1977.

Roux, M., Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti, «Limes», (1998), 3.

- Le Kosovo. Dix clefs pour comprendre, La Découverte, Paris 1999.

Rugova, L., La question du Kossovo, a cura di M.-F. Allain, X.

Galmiche, Fayard, Paris 1994.

Santini, G., Dall'Illirico romano alla Jugoslavia moderna. Le strutture territoriali della penisola balcanica attraverso i secoli, Giuffrè, Milano 1997.

Santoro, C. M., Occidente. Identità dell'Europa, Franco Angeli, Milano 1998.

Schmitt, C, Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum, Duncker und Humblot, Berlin 1974, trad. it. Adelphi, Milano 1991.

Scotti G., Croazia, Operazione Tempesta. La liberazione della Krajina e il genocidio del popolo serbo, Gambaretti, Roma 1996.

Scotto, G., Anelli E., La guerra del Kosovo, Editori Riuniti, Roma 1999.

Shraga, D. e Zacklin, R., The International Criminal Tribunal for Rwanda, in «European Journal for International Law» (1996), 7.

Simma, B., NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in «European Journal of International Law» 10 (1999), 1.

Singer, M. e Wildavsky, A., The Real World Order. Zones of Peace, Zones of Turmoil, Chatam House Publishers, Chatam 1993.

Sisci, F., Washington e Pechino in rotta di collisione, «Limes» (1999), 2.

Sorel, L., Il nuovo atlantismo contro l'Europa, in «Diorama letterario», 20 (1999), 5.

Spinedi, M., Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale, in «Quaderni Forum», 12 (1999), 3.

Stark, H., Les Balkans: le retour de la guerre en Europe, Ifri/Dunod, Paris 1993.

Suganami, H., The Domestic Analogy and World Order Proposals, Cambridge University Press, Cambridge 1989.

Sweeney, J. e Holsoe, J., Nato Bombed Chinese Deliberately, in «The Observer», 17 ottobre 1999.

Toffler, A. e Toffler H., War and Anti-War. Survival at the Dawn of the XXI Century, Little, Brown & Company, New York 1993, trad. it., Sperling & Kupfer, Milano 1994.

Vassalli, G., La giustizia penale internazionale, Giuffrè, Milano 1995.

Vickers, M. e Pettifer, J., Albania. From Anarchy to a Balkan

Identity, Hurst & Company, London 1997, trad. it. Asterios, Trieste 1997.

- Between Serb and Albanian. A History of Kosovo, Columbia University Press, New York 1998.

Vitucci M.C., Il Tribunale ad hoc per la ex-Jugoslavia, Giuffrè, Milano 1998.

Waltz, K. N., Theory of International Politics, Newbery Award Records, New York 1979, trad. it. il Mulino, Bologna 1987.

Walzer, M., Just and Unjust Wars, Basic Books, New York 1992, trad. it. della prima edizione (1977) Liguori, Napoli 1990.

Weller, M. (a cura di), The Crisis in Kosovo 1989-1999, Documents and Analysis Publishers, Cambridge 1999.

Wight, M., Why is there no International Theory?, in H. Butterfield e M.

Wight (a cura di), Diplomatic Investigations, George Allen and Unwin, London 1969.

Zolo, D., Cosmopolis. Prospects for World Government, Polity Press, Cambridge 1997.

- Hans Kelsen: International Peace through International Law, in «European Journal of International Law», 9 (1998), 2.

- La filosofia della «guerra umanitaria» da Kant ad Habermas, «Iride», 12 (1999), 27.

- Jürgen Habermas. Cosmopolitan Philosophy, in «Ratio Juris» 12 (1999) 4.

- The Lords of Peace: From the Holy Alliance to the New International Criminal Tribunals, in B. Holden (a cura di), Global Democracy, Routledge, London 2000.